

Numéros du rôle : 6988 et 6990
Arrêt n° 67/2020 du 14 mai 2020

## ARRÊT

---

*En cause* : les recours en annulation totale ou partielle (les articles 2 et 4) de la loi du 29 novembre 2017 « relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève », introduits par l'ASBL « Syndicat pour la Mobilité et Transport Intermodal des Services Publics - Protect » et par le Secteur « Cheminots » de la Centrale générale des services publics et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 2018 et parvenue au greffe le 18 juillet 2018, l'ASBL « Syndicat pour la Mobilité et Transport Intermodal des Services Publics - Protect », assistée et représentée par Me V. Letellier et Me A. Schaus, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation des articles 2 et 4 de la loi du 29 novembre 2017 « relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève » (publiée au *Moniteur belge* du 17 janvier 2018).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 2018 et parvenue au greffe le 19 juillet 2018, un recours en annulation de la même loi a été introduit par le Secteur « Cheminots » de la Centrale générale des services publics, la CSC - Transport et Communication, Lydian Brogniet, Yvan Christien, Philippe Cornet, Robert Iversen, Pierre Lejeune, Michel Naline, Denis Pestieau et Luc Piens, assistés et représentés par Me J. Buelens, Me L. Lambert et Me L. Lahssaini, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6988 et 6990 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me V. Pertry et Me B. Martel, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a également introduit des mémoires en réplique.

Par ordonnance du 18 décembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs M. Pâques et T. Merckx-Van Goey, en remplacement du juge émérite E. Derycke, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 15 janvier 2020 et les affaires mises en délibéré.

À la suite de la demande des parties requérantes dans l'affaire n° 6990 à être entendues, la Cour, par ordonnance du 15 janvier 2020, a fixé l'audience au 12 février 2020.

Par ordonnance du 11 février 2020, la Cour a reporté les affaires à l'audience du 4 mars 2020.

À l'audience publique du 4 mars 2020 :

- ont comparu :

. Me A. Dewulf, avocat au barreau du Brabant wallon, pour la partie requérante dans l'affaire n° 6988;

. Me J. Buelens, Me L. Lambert et Me L. Lahssaini, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 6990;

. Me V. Pertry et Me F.-X. Gaudissart, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me B. Martel, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Pâques et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1. La partie requérante dans l'affaire n° 6988 est un syndicat agréé auprès de HR Rail. Constituée sous la forme d'une ASBL, elle a pour but la défense des intérêts professionnels de tous les membres du personnel des Chemins de fer belges. Elle estime justifier de l'intérêt requis pour poursuivre l'annulation des dispositions attaquées, dès lors que celles-ci portent atteinte à son droit de mener des négociations collectives et de mettre en œuvre des actions collectives, en ce compris le droit de grève.

A.2. Les première et deuxième parties requérantes dans l'affaire n° 6990 sont des organisations syndicales, associations de fait qui, aux termes de leurs statuts, ont pour but la défense des travailleurs des sociétés chargées de l'exploitation des chemins de fer belges. Les troisième, quatrième, cinquième, sixième, septième, huitième et neuvième parties requérantes dans cette affaire sont des personnes physiques qui travaillent au sein de la SNCB, d'Infrabel ou de HR Rail. Les troisième, quatrième, cinquième, huitième et neuvième parties requérantes exercent une fonction relevant d'une catégorie professionnelle essentielle au sens des dispositions attaquées, tandis que les septième et dixième parties requérantes, eu égard à leurs fonctions, siégeront au sein du comité de pilotage visé par la législation attaquée. Les parties requérantes considèrent qu'elles justifient de l'intérêt requis, dès lors qu'elles sont directement et défavorablement affectées par les dispositions attaquées.

A.3.1. Le Conseil des ministres ne conteste pas la recevabilité des recours. Il allègue toutefois que les parties requérantes n'expliquent pas certaines violations qu'elles invoquent.

A.3.2. En ce qui concerne le second moyen dans l'affaire n° 6988, le Conseil des ministres fait valoir que la partie requérante dans cette affaire n'explique pas en quoi la disposition attaquée violerait l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et, pour la seconde branche uniquement, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 3 et 11 de la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (ci-après : la Convention n° 87 de l'OIT). Le moyen doit donc être déclaré irrecevable dans cette mesure.

A.3.3. Le Conseil des ministres soulève également une exception d'irrecevabilité partielle dans l'affaire n° 6990 en ce qui concerne la violation alléguée de l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, des articles 3, 8, 10 et 11 de la Convention n° 87 de l'OIT, de l'article 4 de la Convention n° 98 de l'OIT, de l'article 5 de la Convention n° 154 de l'OIT, de l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et des principes généraux de la sécurité juridique et de la confiance légitime dans l'administration (premier et deuxième moyens), de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 1er du Protocole additionnel n° 12 à la Convention précitée, ainsi que de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (troisième moyen), des articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 1er du Protocole additionnel n° 12 à la Convention précitée, de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, de l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et de l'article 16, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (quatrième moyen), des articles 23, 26 et 27 de la Constitution, des articles 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 1er du Protocole additionnel n° 12 à la Convention précitée, de l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, de l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, des articles 22 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, des articles 3, 8, 10 et 11 de la Convention n° 87 de l'OIT, de l'article 4 de la Convention n° 98 de l'OIT, et de l'article 5 de la Convention n° 154 de l'OIT (cinquième moyen).

En ce qui concerne les troisième, quatrième et cinquième moyens dans l'affaire n° 6990, le Conseil des ministres ajoute que les parties requérantes émettent des critiques exclusivement contre l'article 4 de la loi attaquée, de sorte que les moyens doivent être déclarés irrecevables en ce qu'ils portent sur les articles 2 et 3 de la loi.

A.4. La partie requérante dans l'affaire n° 6988 répond que les dispositions de référence protègent la liberté syndicale, le droit de négociation collective et le droit d'action collective, dont relève le droit de grève. Partant, il suffit d'expliquer en quoi ces droits seraient méconnus, sans qu'il soit nécessaire d'exposer en quoi chacune des dispositions invoquées serait spécifiquement méconnue (arrêt n° 64/2017 du 18 mai 2017).

A.5. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6990 soulignent que l'ensemble des moyens invoqués dans la requête sont précédés d'un résumé exposant avec précision l'objet des réclamations. Le mémoire du Conseil des ministres, dans lequel celui-ci examine les moyens en détail, le démontre.

#### *Quant au fond*

*En ce qui concerne la liberté syndicale et le droit de négociation collective (second moyen dans l'affaire n° 6988 et premier moyen dans l'affaire n° 6990)*

A.6.1. Le second moyen dans l'affaire n° 6988 porte sur la violation, par l'article 4 de la loi du 29 novembre 2017 « relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève » (ci-après : la loi attaquée), des articles 23 et 27 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec les articles 3 et 11 de la Convention n° 87 de l'OIT. Le moyen concerne la compatibilité du mécanisme de déclaration d'intention en cas de grève (première branche) et de l'interdiction des piquets de grève (seconde branche) avec le droit de négociation collective et le droit de grève.

A.6.2. Le premier moyen dans l'affaire n° 6990 porte sur la violation, par les articles 2 à 4 de la loi attaquée, des articles 26 et 27 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec les articles 3, 8, 10 et 11 de la Convention n° 87 de l'OIT, avec l'article 4 de la Convention n° 98 de l'OIT, avec l'article 5 de la Convention n° 154 de l'OIT, avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et avec les principes généraux de la sécurité juridique et de la confiance légitime dans l'administration.

Le moyen est divisé en trois branches, qui concernent respectivement l'obligation, pour les membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles opérationnelles considérées comme essentielles afin de fournir aux usagers une offre de transport adaptée en cas de grève, d'informer, au plus tard 72 heures avant le début de la grève, de leur intention définitive de participer ou non à celle-ci, sous peine de sanction disciplinaire, et l'interdiction faite aux membres du personnel de contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée (première branche); la détermination des catégories professionnelles précitées, en concertation et après avis du comité de pilotage, sans précision en ce qui concerne la manière dont cet avis sera pris en compte (deuxième branche); l'obligation de respecter un délai minimum de huit jours ouvrables entre le dépôt du préavis de grève et le début de la grève (troisième branche).

A.7. Les parties requérantes dans les deux affaires font valoir que les dispositions citées dans les moyens garantissent la liberté syndicale, le droit de négociation collective, le droit d'action collective, ainsi que le droit de grève (arrêt n° 152/2016 du 1er décembre 2016). Il est de l'essence de ce dernier de perturber l'organisation du service (CE, 3 décembre 2002, n° 113.168).

A.8.1. Les parties requérantes dans les deux affaires font valoir que la loi attaquée met en place un service minimum *sui generis*. Elles se réfèrent aux principes relatifs à l'instauration d'un service minimum, qui ont été définis par le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du travail (ci-après : le Comité de la liberté syndicale de l'OIT) ainsi que par la Commission d'experts de l'OIT pour l'application des conventions et recommandations (ci-après : la Commission d'experts de l'OIT). Selon ces organismes, un service minimum peut être institué dans les services qui peuvent être considérés comme étant d'importance primordiale, sans être toutefois « essentiels », comme le secteur du transport ferroviaire, moyennant le respect de plusieurs conditions. Tout d'abord, les circonstances qui justifient le recours au service minimum doivent être déterminées en concertation avec les partenaires sociaux. Le service minimum doit être limité aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minimales du service soient assurées, sans porter préjudice à l'efficacité des moyens de pression. Les organisations syndicales doivent par ailleurs, si elles le souhaitent, pouvoir participer à la définition du service. Enfin, les désaccords éventuels doivent être tranchés par un organisme indépendant.

A.8.2. Selon les parties requérantes, la loi attaquée ne satisfait pas à ces conditions. Le législateur aurait dû prévoir un système de concertation, comme le préconisent les organes de l'OIT, ou, à tout le moins, définir les circonstances qui justifient la mise en œuvre d'un service minimum. En effet, le mécanisme litigieux aboutit à organiser une offre de transport qui est susceptible d'aller au-delà du service minimum et donc de neutraliser l'efficacité du moyen de pression qu'est la grève.

A.8.3. La partie requérante dans l'affaire n° 6988 observe que la loi ne définit pas les catégories professionnelles qui seraient essentielles pour assurer un tel service minimum, mais confie cette mission aux comités de direction de la SNCB et d'Infrabel. Selon elle, le recours à la concertation et à l'avis du comité de pilotage institué à l'article 123 de la loi du 23 juillet 1926 « relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges » ne répond pas aux exigences des organes de l'OIT : le délai d'un mois laissé au comité de pilotage n'est pas suffisant pour permettre une réelle concertation, les plans de transport adaptés étant élaborés sur la base des déclarations d'intention des membres du personnel exprimées 72 heures avant le premier jour de grève; en outre, aucun organisme indépendant n'a été institué pour résoudre les éventuels désaccords, le dernier mot appartenant à Infrabel et à la SNCB.

A.8.4. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6990 ajoutent que la loi attaquée ne prévoit pas que l'avis du comité de pilotage doit être pris en compte, ni, le cas échéant, de quelle manière. En pratique, les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB n'ont pas tenu compte de l'avis du comité de pilotage. Ainsi, la liste des catégories professionnelles essentielles qui a été effectivement établie est particulièrement étendue, rien ne permettant de considérer qu'elle correspond à la notion de service minimum.

Les parties requérantes font par ailleurs valoir que le comité de pilotage n'est pas un organe permettant une réelle participation des partenaires sociaux et que le législateur aurait dû envisager l'implication de la Commission paritaire nationale, sur le modèle de la loi du 19 août 1948 « relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix ». Plus généralement, le fait que la loi attaquée n'associe pas davantage les travailleurs à la détermination des services minimaux ainsi que du nombre de travailleurs qui les garantissent est critiquable.

A.9.1. Les parties requérantes dans les deux affaires soutiennent qu'en tout état de cause, les dispositions attaquées portent atteinte aux droits protégés par les dispositions citées dans les moyens, les restrictions dénoncées n'étant ni prévues par la loi, ni nécessaires dans une société démocratique en vue de répondre à un objectif légitime.

A.9.2. Selon elles, le droit à la libre circulation et le droit à la mobilité invoqués dans l'exposé des motifs de la loi attaquée ne sont pas consacrés par des dispositions constitutionnelles, internationales ou européennes et ne sauraient dès lors justifier une restriction générale du droit de grève. À cet égard, les parties requérantes dans l'affaire n° 6990 ajoutent que les travaux préparatoires manquent de clarté en ce qui concerne l'objectif poursuivi.

A.9.3. Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 6990, les ingérences ne sont pas prévues par la loi. Les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention sont déterminées par le conseil d'administration de HR Rail, la loi précisant uniquement que ces déclarations sont traitées de manière confidentielle. La loi ne précise pas la manière dont ces données seront traitées, ni les sanctions disciplinaires qui s'appliqueront en cas de manquement aux prescriptions qu'elle instaure.

A.9.4. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6990 exposent que les mesures litigieuses ne sont pas appropriées eu égard à l'objectif poursuivi. Tout d'abord, rien ne garantit que l'offre de transport adaptée rencontrera les besoins essentiels de la population, dès lors qu'aucune garantie de service n'est imposée aux sociétés des chemins de fer. Ensuite, le fait de sanctionner le travailleur qui avait déclaré son intention de participer à la grève mais qui se ravise finalement est en contradiction avec l'objectif d'offrir un service optimal en cas de grève. Ces agents sont en outre doublement sanctionnés, puisqu'ils n'ont pas droit à leur rémunération pour le jour de la grève et qu'ils s'exposent à une sanction disciplinaire. En outre, les dispositions attaquées n'indiquent pas que les sanctions infligées seront inapplicables si la grève annoncée n'a finalement pas lieu, ce qui est en contradiction avec l'objectif du législateur qui consiste à favoriser la paix sociale. Enfin, les parties requérantes n'aperçoivent pas en quoi l'interdiction des piquets de grève serait appropriée pour atteindre l'objectif poursuivi, ni en quoi l'instauration d'un délai minimum de préavis de huit jours ouvrables permettrait d'atteindre l'objectif poursuivi, d'autant qu'un tel délai était déjà établi par la concertation sociale dans le statut syndical.

A.9.5. Les parties requérantes mettent en cause le caractère proportionné de l'ingérence.

Selon la partie requérante dans l'affaire n° 6988, le dispositif litigieux n'établit pas un juste équilibre entre le droit des travailleurs et le droit d'autrui à la mobilité. Faute de balises, ce dispositif est susceptible d'aboutir à des situations dans lesquelles le droit de grève perdrait toute efficacité.

En instaurant l'obligation, pour les membres du personnel concernés, de déclarer individuellement et définitivement, 72 heures avant le jour de grève, s'ils participent ou non à celui-ci, et compte tenu de l'obligation de déposer un préavis collectif de grève au plus tard huit jours ouvrables avant le début de la grève, le dispositif réduit significativement le délai pendant lequel des négociations collectives peuvent être utilement menées, ce qui revient à enlever tout effet utile au droit de négociation collective.

La partie requérante insiste sur l'importance de la négociation qui précède l'exécution du préavis de grève ainsi que du délai de « menace » de grève en tant que moyen de pression des travailleurs. En elle-même, l'obligation de déclaration préalable à charge des travailleurs ne remet pas en cause leur droit de participer à la grève, mais aboutit à dévoiler, en cours de préavis, le soutien qu'ils apportent ou non aux négociations collectives en cours, et, ce faisant, elle influence l'incidence du préavis de grève sur le déroulement des négociations. Cela pourrait fausser, à un moment souvent crucial des négociations, le rapport de force qui est l'une des composantes essentielles de celles-ci, voire les faire échouer. Selon la partie requérante, l'obligation litigieuse s'apparente à un préavis individuel de grève qui met en cause le caractère collectif de ce droit et entrave le libre exercice de celui-ci par la menace de sanctions disciplinaires. La pression exercée sur les membres du personnel est évidente. Le dispositif aboutit par ailleurs à restreindre, sinon en droit, du moins en fait, de manière définitive et fort tôt dans le processus de soutien à la négociation collective, le droit de tout travailleur de décider de participer ou non à la grève.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 6990 ajoutent que le mécanisme de déclaration préalable implique que les travailleurs ne peuvent pas décider au dernier moment de participer ou non à la grève. Ils n'ont pas la possibilité de s'informer jusqu'au dernier moment des objectifs de la grève ou du contexte de celle-ci et n'ont pas non plus la possibilité d'attendre le résultat des négociations avant de prendre une décision. Les syndicats, de leur côté, sont également dans l'incapacité d'informer l'ensemble des travailleurs.

Par ailleurs, seuls les agents qui figurent dans le tableau des prestations à assurer le jour de la grève doivent introduire une déclaration d'intention au plus tard 72 heures avant le début de la grève. Or, durant ce délai de 72 heures, les employeurs peuvent rappeler les agents qui, en principe, ne devraient pas travailler, conformément au fascicule 541 « Législation et réglementation relative aux prestations et au repos ». Les agents rappelés sont empêchés de se déclarer en grève, dès lors que le délai pour ce faire est dépassé.

Ensuite, le système de sanctions disciplinaires mis en place par les dispositions attaquées constitue une restriction injustifiée au droit de grève, dès lors que l'on ne peut pas être sanctionné pour avoir participé à une grève légitime.

Enfin, des mesures moins attentatoires auraient pu être mises en œuvre (renforcement du rôle du conciliateur social, promotion d'autres modes de grève, telle la grève de paiement).

A.9.6. Les parties requérantes dans les deux affaires critiquent l'interdiction des piquets de grève, même pacifiques, que consacre l'article 4, § 5, de la loi attaquée. Elles se réfèrent au Comité européen des droits sociaux, selon lequel les piquets de grève sont un accessoire indispensable du droit de grève. Il est en effet légitime pour les travailleurs grévistes de chercher à entraîner l'ensemble des travailleurs dans leur mouvement. Aussi, le seul fait de participer à un piquet de grève et d'inciter, fermement mais pacifiquement, les autres travailleurs à ne pas rejoindre leur poste de travail ne peut être remis en cause sans que le droit de grève soit lui-même remis en cause.

La partie requérante dans l'affaire n° 6988 considère que l'article 6, paragraphe 4, de la Charte sociale européenne révisée ne protège pas la liberté de travail des non-grévistes, mais seulement leur droit de ne pas participer à la grève. Selon la Commission d'experts de l'OIT, l'interdiction des piquets de grève et de l'occupation des locaux doit être limitée aux cas où les actions perdent leur caractère pacifique. La Cour de cassation a admis la légalité des piquets de grève dans la mesure où ils ont pour finalité d'inviter verbalement les autres travailleurs à rejoindre le mouvement (Cass., 31 janvier 1997, C.94.0151.N). La partie requérante se réfère également à un arrêt de la Cour du travail de Bruxelles du 5 novembre 2009, par lequel celle-ci considère que le seul fait de placer des piquets de grève de même que l'occupation de l'entreprise font partie de l'exercice normal du droit de grève. Elle renvoie à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, qui a estimé que la combinaison du mécanisme de déclaration d'intention préalable avec l'obligation pour les membres du personnel grévistes de s'abstenir de recourir à des piquets de grève, même pacifiques, conduit à douter de leur admissibilité.

A.10. À titre liminaire, le Conseil des ministres fait valoir que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, le droit de grève est certes important pour la liberté syndicale, sans être essentiel, et qu'il peut faire l'objet de limitations, les États disposant à cet égard d'une large marge d'appréciation. Cette Cour a ainsi récemment admis l'interdiction de la grève dans un cas où la concertation sociale avait déjà pu avoir lieu. Du reste, selon le Comité de la liberté syndicale, la Convention n° 87 de l'OIT ne s'oppose pas à un délai minimum de préavis ni à l'existence d'un préavis de grève.

A.11. À titre principal, le Conseil des ministres considère que les dispositions attaquées n'entraînent pas d'ingérence dans la liberté syndicale. Selon lui, l'obligation de déclaration préalable ne restreint pas le droit de participer ou non à une grève.

Le Conseil des ministres réfute l'argument des parties requérantes dans l'affaire n° 6990 selon lequel la SNCB et Infrabel pourraient rappeler des agents qui ne figurent pas dans le tableau des prestations du jour de grève, durant le délai de 72 heures qui précède celui-ci, sans que ceux-ci aient encore la possibilité de décider de faire grève. Le système de la loi repose avant tout sur le caractère volontaire des prestations. Aussi, seuls les agents inscrits dans le tableau des prestations lors d'un jour de grève et ne souhaitant pas faire grève sont susceptibles de travailler.

Selon le Conseil des ministres, l'élaboration de listes de grévistes n'a pas un effet intimidant, eu égard au traitement confidentiel des déclarations d'intention. Du reste, la liste des grévistes - qui ne perçoivent pas de rémunération - existe déjà également dans le système actuel. La circulaire 3 H-HR 2018 prévoit par ailleurs que les déclarations d'intention ne seront pas conservées au-delà de la mise en place effective du plan de transport adapté.

En ce qui concerne l'impossibilité pour les travailleurs concernés de décider au dernier moment de participer à la grève en fonction du résultat des négociations, le Conseil des ministres rappelle que les négociations ont déjà largement eu lieu et que celles-ci continuent dans le délai de 72 heures. Le législateur peut raisonnablement considérer que la participation aux grèves est une décision mûrement réfléchie prise par un travailleur en fonction de sa situation à ce moment. Le délai de 72 heures n'empêche pas les travailleurs concernés de prendre une décision en pleine connaissance de cause. D'ailleurs, le délai de cinq jours entre le dépôt du préavis de grève et la date limite pour communiquer la déclaration d'intention est largement suffisant pour permettre aux syndicats d'informer leurs membres.

Enfin, l'interdiction de bloquer les lieux de travail, qui est indispensable pour assurer la continuité du service ferroviaire, n'empêche pas les grévistes de faire grève. Il est d'ailleurs généralement admis par la jurisprudence que les piquets de grève ne peuvent avoir pour effet d'empêcher les non-grévistes de travailler.

A.12. Selon le Conseil des ministres, la loi attaquée ne met pas en place un service minimum, dès lors qu'elle ne prévoit aucune offre minimale en cas de grève et qu'elle n'organise pas un système de réquisition à cet effet. Il est ainsi tout à fait possible, par hypothèse, que le service soit inexistant si un nombre insuffisant d'effectifs s'est porté volontaire. Il s'agit simplement d'organiser le service le plus adéquatement possible, en fonction des effectifs disponibles. En conséquence, il n'est pas pertinent d'analyser la loi attaquée à l'aune des principes de l'OIT.

A.13.1. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres considère que l'ingérence est prévue par la loi, qu'elle poursuit un objectif légitime et qu'elle est nécessaire dans une société démocratique.

A.13.2. Le Conseil des ministres observe que la restriction alléguée dispose d'une base légale formelle et qu'elle permet aux travailleurs concernés de prévoir à un degré raisonnable les conséquences qui découlent de la loi et de régler leur conduite en conséquence, en s'entourant au besoin de conseils éclairés. L'absence de détermination par la loi elle-même des catégories professionnelles essentielles n'implique pas que les travailleurs ne pourraient pas déterminer les conséquences de la loi. En effet, les différentes catégories de travailleurs et les modalités de communication des déclarations doivent être définies en détail dans une loi, au sens matériel, par les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB, en ce qui concerne le premier aspect, et par le conseil d'administration de HR Rail en ce qui concerne le second aspect. Ces habilitations permettent d'éviter que la loi doive être modifiée en cas d'évolution de la structure de l'entreprise, de changement opérationnel, ou d'évolution technologique.

L'étendue et les modalités des délégations sont toutefois circonscrites avec précision, puisque la loi attaquée prévoit que les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB sont compétents uniquement pour déterminer les catégories professionnelles essentielles, et ce, en concertation et après avis des partenaires sociaux via le comité de pilotage, et qu'elle identifie les personnes concernées par la déclaration d'intention, les délais dans lesquels les déclarations d'intention doivent être communiquées ou modifiées, leur caractère confidentiel, ainsi que la finalité du traitement. À cet égard, le Conseil des ministres relève que, de l'aveu même des parties requérantes, un nombre important d'agents est nécessaire pour assurer la continuité du service (85 % du personnel dans les cabines de signalisation; 65 % en général), ce qui démontre que seules les catégories essentielles ont été effectivement retenues. Le Conseil des ministres ajoute que les modalités de communication des déclarations d'intention ont été formalisées dans la circulaire 3 H-HR 2018. La réglementation est donc claire et prévisible.

Enfin, le Conseil des ministres estime qu'il serait absurde que la loi précise les sanctions susceptibles d'être infligées en cas de non-respect de la déclaration d'intention. En effet, le type de sanction dépendra, par définition, du contexte. Du reste, seules les sanctions figurant dans le statut du personnel peuvent s'appliquer, de sorte qu'il est facile d'en prendre connaissance.

A.13.3. Selon le Conseil des ministres, la restriction poursuit plusieurs buts légitimes. Il renvoie, à cet égard, aux travaux préparatoires ainsi qu'à plusieurs arrêts ayant admis le droit à la mobilité ou à la libre circulation en tant que justification d'une ingérence dans un droit fondamental (voy., entre autres, arrêt de la Cour n° 101/2017, 26 juillet 2017; CEDH, grande chambre, 15 octobre 2015, *Kudrevičius et autres c. Lituanie*, § 148). À cet égard, le Conseil des ministres précise que la loi attaquée ne vise pas à garantir la continuité du service, puisqu'elle n'impose pas un service minimum avec réquisition, ce qui ne l'empêche pas de poursuivre un objectif de continuité, compte tenu des effectifs disponibles. Il cite également la liberté d'entreprise comme objectif légitime.

A.13.4. Le Conseil des ministres considère ensuite que la restriction est nécessaire et appropriée pour atteindre l'objectif poursuivi.

Selon lui, c'est à tort que les parties requérantes contestent le caractère approprié de la restriction, dès lors qu'il n'y aurait aucune garantie de service : la loi attaquée repose en effet avant tout sur le volontariat, et ce, afin de respecter le droit de grève. Quant à l'argument selon lequel la confusion serait grande pour les usagers qui ne sauront pas si la continuité est assurée ou non, la confusion était encore plus grande avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée et, désormais, si une offre adaptée ne peut pas être proposée à l'utilisateur, il en sera informé en toute transparence.

Le Conseil des ministres se réfère à la genèse de la loi attaquée, ainsi qu'à l'origine du délai de préavis. Le délai de 72 heures tient compte des intérêts des usagers. Ceux-ci doivent pouvoir être en possession des informations nécessaires 24 heures avant le début de la grève, ce qui laisse 48 heures aux directions des Chemins de fer pour organiser le service. Réduire le délai de 72 heures risquerait de mettre à mal la cohérence du système. Il s'agit du délai minimal pour s'assurer que le service fourni remplisse les normes de qualité et de sécurité que les usagers sont en droit d'attendre. Le Conseil des ministres souligne qu'à la suite des observations de la section de législation du Conseil d'État, le délai est passé de quatre jours ouvrables à 72 heures et que les agents qui souhaitent changer d'avis peuvent le faire, moyennant le respect de certaines conditions, eu égard à l'adaptation des plans de transport que cela implique. Le Conseil des ministres souligne que l'obligation de déclaration préalable vise seulement certains travailleurs et que ceux qui souhaitent participer à la grève ne seront pas appelés au travail. Il ajoute que le fait de demander à certains travailleurs de déclarer s'ils participeront ou non à la grève n'est pas de nature à constituer une quelconque pression, eu égard au traitement confidentiel des déclarations.

En ce qui concerne la détermination des catégories professionnelles essentielles, le Conseil des ministres soutient que le législateur est libre d'associer au dispositif attaqué le comité de pilotage plutôt que la Commission paritaire nationale. La référence à la loi du 19 août 1948 « relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix » n'est guère pertinente, dès lors que cette loi ne s'applique qu'au secteur privé. D'autre part, le Comité de la liberté syndicale n'impose pas que les organisations syndicales aient un pouvoir de décision dans le cadre de la mise en œuvre d'un service minimum, il évoque « un échange de vues réfléchi ». Le Conseil des ministres ajoute que, dans les faits, les partenaires sociaux ont été associés à l'élaboration des dispositions attaquées et à leur mise en œuvre. Il remarque toutefois que les organisations syndicales siégeant au sein du comité de pilotage ont refusé de rendre l'avis prévu par la loi attaquée sous prétexte que les textes qui leur étaient soumis manquaient de clarté. Enfin, la liste des catégories professionnelles essentielles a été adaptée à plusieurs reprises, sur la base des remarques formulées par les organisations syndicales au sein du comité de pilotage.

Selon le Conseil des ministres, les sanctions disciplinaires visent à sauvegarder l'efficacité du mécanisme et à faire en sorte que les travailleurs concernés respectent leur obligation de déclaration, et non à pénaliser l'acte de faire grève. Il précise à cet égard que la loi attaquée permet d'infliger une sanction disciplinaire, mais qu'elle ne l'impose pas. Aussi, la circulaire 3 H-HR 2018 prévoit aux agents qui ont déclaré faire grève mais qui se présentent néanmoins sur leur lieu de travail de pouvoir effectuer leur service s'ils en reçoivent l'autorisation de leur supérieur, en fonction des possibilités.

A.14. À titre infiniment subsidiaire, le Conseil des ministres affirme que le mécanisme en cause ne viole pas les principes de l'OIT relatifs à l'instauration d'un service minimum. Tout d'abord, les avis du Comité de la liberté syndicale ne sont pas juridiquement contraignants. Ensuite, la première condition n'est pas pertinente dès lors qu'en l'espèce, les travailleurs ne sont pas réquisitionnés et qu'ils conservent leur droit de grève. Enfin, dès lors que la loi attaquée n'organise pas une offre minimum garantie, la deuxième condition n'est pas pertinente.

A.15.1. En ce qui concerne les piquets de grève, le Conseil des ministres soutient que l'article 4, § 5, de la loi attaquée n'empêche pas les travailleurs grévistes d'essayer de convaincre les autres travailleurs de rejoindre le mouvement au moyen de piquets de grève pacifiques. La disposition attaquée proscrit seulement les actes portés à l'encontre du personnel souhaitant travailler, des usagers ou des outils de travail qui peuvent être qualifiés de voies de fait et qui, de ce fait, dépassent l'exercice du droit de grève.

A.15.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que la restriction est admissible. Il se réfère aux objectifs légitimes cités précédemment. La restriction est nécessaire en vue de garantir l'effectivité de l'offre de transport adaptée. Le Conseil des ministres renvoie à plusieurs décisions du Comité de la liberté syndicale et du Comité européen des droits sociaux qui confirment que le droit de recourir à des piquets de grève peut être limité en vue de garantir le respect des droits des autres travailleurs ou des usagers. En dernier lieu, l'exposé des motifs précise encore que la nécessité de garantir l'accès aux outils et infrastructures poursuit un objectif évident, lié à la sécurité des travailleurs non grévistes et des usagers. L'ingérence n'entraîne pas d'effets disproportionnés dès lors que la disposition attaquée n'interdit à aucun travailleur de participer à la grève et aux piquets de la faire. Enfin, la disposition attaquée enjoint au personnel gréviste de s'abstenir de bloquer l'accès au lieu de travail pour le personnel qui veut travailler, ce qui est bien différent d'essayer de convaincre les non-grévistes de ne pas travailler.

A.16.1. La partie requérante dans l'affaire n° 6988 répond que les principes de l'OIT ont valeur obligatoire et sont appliqués par diverses juridictions, nationales et internationales. Selon elle, la loi attaquée n'est pas suffisamment prévisible, en ce qu'elle ne prévoit pas le service minimum et qu'elle est susceptible de neutraliser l'efficacité de la grève. La circulaire 3 H-HR 2018 ne constitue pas la base légale susceptible de fonder une ingérence dans les droits en cause. En tout cas, elle ne précise pas davantage les opérations strictement nécessaires pour assurer une offre de service adaptée en cas de grève.

La partie requérante observe que, dès lors que la loi attaquée vise à offrir un plan de transport adapté afin d'assurer la continuité des transports en cas de grève, et, qu'à cet effet, elle instaure un dispositif basé sur les déclarations des agents, elle relève des principes de l'OIT, comme le considèrent la section de législation du Conseil d'État et la Commission d'experts de l'OIT, appelée à se prononcer sur un système analogue en France. En tout état de cause, la restriction doit respecter les conditions de proportionnalité et de nécessité. Or, les catégories professionnelles essentielles ne sont définies ni par la loi attaquée, ni par la circulaire, qui reproduit une simple liste mentionnant le personnel tenu de faire la déclaration.

A.16.2. En ce qui concerne les piquets de grève, la partie requérante dans l'affaire n° 6988 mentionne que la Belgique a déjà fait l'objet, en 2006, d'un rapport sévère du Comité européen des droits sociaux en ce qui concerne les restrictions au droit de mener des actions collectives.

A.17. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6990 répondent qu'un service minimum n'implique pas nécessairement un système de réquisition ou d'autorisation préalable. En l'espèce, il s'agit de limiter la possibilité pour certaines catégories de travailleurs d'exercer librement leur droit de grève, et ce, au bénéfice des usagers. Cela correspond à la notion de service minimum.

Les parties requérantes soulignent que le Comité de la liberté syndicale de l'OIT est un organe composé de représentants des gouvernements, des employeurs et des travailleurs, chargé spécifiquement du contrôle du respect des Conventions de l'OIT n°s 87 et 98, et que l'interprétation qu'il en fait lie les États parties.

A.18.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6990 soulignent que les dispositions attaquées violent non seulement le droit de grève, mais aussi le droit de négociation et d'action collective, dont découle le droit de grève.

Elles font valoir que l'obligation de déclaration préalable constitue effectivement une restriction de ces droits. La négociation collective n'est pas un droit qui s'exerce à un moment précis et dont il ne serait plus question une fois un préavis de grève déposé. Au contraire, le dépôt d'un tel préavis et les discussions qui se poursuivent font partie intégrante de l'exercice de ce droit. Le fait de figer la situation des participants à la grève 72 heures avant celle-ci, à un moment souvent crucial, de même que l'idée que les travailleurs devraient avoir une opinion définitive sur leur participation alors que les discussions sont encore en cours portent donc bien atteinte au droit de négociation collective.

Par ailleurs, l'obligation de déclaration préalable prive les piquets de grève d'une grande partie de leur efficacité. Une des fonctions essentielles d'un piquet de grève est d'informer les travailleurs qui se rendent au travail et d'essayer de les convaincre de rejoindre le mouvement. En effet, les organisations syndicales, auxquelles il est interdit de communiquer, par le biais des adresses électroniques professionnelles des agents, à propos d'une future action de grève, ne sont pas en mesure d'entrer rapidement en contact avec tous les travailleurs avant la grève. À cela s'ajoute le fait que bon nombre de travailleurs ne pourront désormais plus être incités à rejoindre le mouvement de grève, dès lors qu'ils font partie des catégories professionnelles essentielles et qu'ils ont dû déposer leur déclaration d'intention.

Les parties requérantes soulignent que la loi attaquée n'instaure pas l'obligation collective de déposer un préavis de grève en vue de favoriser le dialogue social - ce qui est admis par le Comité de la liberté syndicale de l'OIT -, mais une obligation individuelle pesant sur chaque travailleur et limitant leur recours au droit de grève.

Les parties requérantes rappellent que, selon le Comité européen des droits sociaux, le droit de former des piquets de grève est un accessoire indispensable du droit de grève, le critère déterminant à cet égard étant le recours à des intimidations et à des actes violents. Le fait de rendre difficile l'accès au lieu de travail ou au matériel n'implique pas, en soi, des violences. Eu égard aux pressions qui s'exercent sur les travailleurs pour que ceux-ci ne rejoignent pas le mouvement, cela permet au contraire à chaque agent de pouvoir effectivement et plus facilement exercer son droit de grève.

A.18.2. Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 6990, la protection des droits et libertés d'autrui, qui peut justifier une restriction à un droit fondamental, doit être interprétée restrictivement. Ni la Constitution, ni les traités internationaux ne garantissent un droit à la mobilité ou un droit d'aller au travail ni la liberté d'entreprise. Vouloir imposer un droit à la mobilité absolu va à l'encontre de ce qui constitue le cœur du droit de grève, puisque celui-ci entraîne nécessairement une perturbation du trafic ferroviaire, au détriment des voyageurs, et une atteinte à la continuité du service public. Entraver le trafic ferroviaire fait partie de l'exercice même du droit de grève des travailleurs, dont l'objectif est de peser sur le fonctionnement des entreprises ferroviaires, afin de créer un rapport de force leur permettant de se faire entendre.

A.18.3. En ce qui concerne la proportionnalité et la nécessité de l'ingérence, les parties requérantes observent que le Conseil des ministres reconnaît, dans son mémoire, que le législateur n'a pas choisi les mesures les moins attentatoires aux droits en cause.

A.19. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6990 reprochent au Conseil des ministres de minimiser l'importance de la nécessité d'associer les organisations syndicales dans le processus d'élaboration du service minimum. L'objectif de cette participation est de garantir que le service minimum n'aura pas pour conséquence de rendre la grève inopérante, ce qui implique que l'avis des organisations syndicales doit être pris en compte. Il n'est pas suffisant de dire que les organisations syndicales n'auraient pas souhaité participer au projet.

En l'occurrence, la loi attaquée trouve son origine dans un projet élaboré par la SNCB, Infrabel et HR Rail, en dépit des propositions faites par les organisations syndicales. À aucun moment, le Gouvernement n'a encouragé la négociation collective. C'est à tort que le Conseil des ministres indique que des modifications auraient été apportées avant l'adoption de la circulaire, dans le but de prendre en compte les observations des syndicats. Leur consultation a été purement formelle.

Les parties requérantes renvoient au service minimum mis en place au sein de la SNCF, en France, au sujet duquel la législation prévoit la conclusion d'un accord collectif afin de déterminer les catégories professionnelles essentielles. Ainsi, dans un arrêt du 22 octobre 2018, le Conseil d'État français a annulé une décision de la SNCF modifiant unilatéralement le plan de transport, sans négociation.

A.20. Le Conseil des ministres répond que les avis du Comité de la liberté syndicale de l'OIT, non contraignants, vont souvent bien plus loin que la pratique des États et adoptent parfois une posture militante.

En tout état de cause, les organes de l'OIT n'ont jamais considéré que la loi devait déterminer l'ensemble des modalités d'un service minimum et, notamment, les opérations strictement nécessaires pour que les besoins de la population soient assurés. Il suffit que les partenaires sociaux soient associés à l'élaboration des mesures définissant ce service. Il est tout à fait logique et légitime de laisser aux personnes de terrain - les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB - le soin de déterminer les catégories essentielles, après avis du comité de pilotage, organe composé paritairement.

Le Conseil des ministres renvoie à un arrêt récent de la Cour européenne des droits de l'homme qui admet la mise en place d'un service minimum (avec réquisition) dans les transports ferroviaires (CEDH, 20 novembre 2018, *Ognevenko c. Russie*). Il en conclut que le mécanisme mis en place par la loi attaquée, qui va bien moins loin, est admissible.

Le Conseil des ministres affirme que, dans son rapport de 2008, la Commission d'experts de l'OIT n'a plus considéré qu'il était question d'un service minimum au sein de la SNCF et que, depuis ce rapport, le Comité n'a plus émis aucune nouvelle critique. Le Conseil des ministres mentionne également la décision du Conseil constitutionnel français du 16 août 2007, qui a admis la compatibilité avec le droit de grève du service mis en place à la SNCF, pourtant bien moins souple que la loi belge, au motif que les travailleurs conservent leur droit de grève, aucune réquisition n'étant prévue.

A.21. Ensuite, le Conseil des ministres conteste la pertinence de la référence, faite par les parties requérantes, à plusieurs décisions du Comité européen des droits sociaux en ce qui concerne les piquets de grève. Ainsi, il s'agit de rapports de 2006 et de 2011 qui concernent l'interdiction, par le juge, dans certaines hypothèses, des piquets de grève pacifiques, dès lors que la loi attaquée n'interdit pas les piquets de grève pacifiques et qu'elle ne prévoit pas davantage que le juge puisse intervenir dans les négociations collectives. Enfin, le Conseil des ministres insiste sur la nécessité de se référer à l'exposé des motifs pour déterminer la portée de la loi. Celui-ci précise que la mesure ne porte aucune atteinte à la possibilité d'organiser des piquets de grève pacifiques ou autres actions de sensibilisation.

*En ce qui concerne l'obligation de standstill consacrée par l'article 23 de la Constitution (premier moyen dans l'affaire n° 6988 et deuxième moyen dans l'affaire n° 6990)*

A.22.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 6988 porte sur la violation de l'article 23 de la Constitution par l'article 2 de la loi attaquée, en ce qu'il instaure un délai de préavis de huit jours ouvrables minimum que les organisations syndicales doivent respecter préalablement à toute grève dans les chemins de fer, alors qu'auparavant, le principe et le délai de préavis de la grève faisaient l'objet d'un *gentlemen's agreement*, dépourvu de valeur contraignante, conclu entre les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs. Selon la partie requérante, en excluant du champ de la négociation un élément essentiel de l'action collective, la disposition attaquée porte atteinte au droit de négociation collective.

A.22.2. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6990 concerne la violation, par les articles 2 à 4 de la loi attaquée, de l'article 23 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec les articles 3, 8, 10 et 11 de la Convention n° 87 de l'OIT, avec l'article 4 de la Convention n° 98 de l'OIT, avec l'article 5 de la Convention n° 154 de l'OIT, avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi qu'avec les principes généraux de la sécurité juridique, de la confiance légitime dans l'administration et de *standstill*.

Selon les parties requérantes, les mesures mises en place par les dispositions attaquées entraînent un recul dans la protection du droit de négociation collective et du droit à l'action collective. Sont ainsi visés l'obligation, pour les membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles opérationnelles considérées comme essentielles afin de fournir aux usagers une offre de transport adaptée en cas de grève, de communiquer, au plus tard 72 heures avant le début du jour de grève, de leur intention définitive de participer ou non à celui-ci, sous peine de sanction disciplinaire en l'absence de déclaration ou en cas de non-respect de celle-ci, et l'interdiction de prendre des mesures visant à contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée (première branche); la détermination des catégories professionnelles précitées en concertation et après avis du comité de pilotage, sans précision en ce qui concerne la manière dont cet avis sera pris en compte (deuxième branche); le délai de préavis de grève de huit jours ouvrables minimum (troisième branche).

A.23.1. En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 6988, le Conseil des ministres considère à titre principal que la disposition attaquée n'a pas pour effet de réduire le droit de négociation collective et certainement pas de manière significative. Il souligne que le délai de préavis de huit jours ouvrables a été déterminé sur la base du délai qui était fixé dans le règlement général des relations syndicales - Fascicule 548 (ci-après : le RGPS 548). Le RGPS 548 est un texte réglementaire fixé par le conseil d'administration de HR Rail, après négociation et vote à la majorité des deux tiers au sein de la Commission paritaire nationale. Il ne s'agit pas d'un simple *gentlemen's agreement*.

Le Conseil des ministres observe par ailleurs qu'il s'agit d'un délai minimum et que les partenaires sociaux sont libres de négocier un délai plus long à l'avenir. Il rappelle à cet égard que les partenaires sociaux ont disposé de deux ans pour déterminer un autre délai de préavis et que ce n'est que parce que la concertation sociale ne donnait pas de résultats que le législateur a fixé lui-même un délai minimum dans la loi.

À titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que le recul du niveau de protection du droit de négociation collective est justifié par des motifs liés à l'intérêt général. Le délai de préavis minimum est un élément fondamental du mécanisme mis en place par la loi attaquée. Il permet aux partenaires sociaux de négocier, aux travailleurs concernés de prendre une décision quant à leur participation ou non à la grève, et à la direction de prévoir un plan de transport adapté en temps utile. La mesure est par ailleurs justifiée par les mêmes motifs d'intérêt général que ceux qui justifient l'introduction du régime dans sa totalité.

A.23.2. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 6990, le Conseil des ministres considère qu'il a répondu à la plupart des griefs à l'occasion de la réfutation du premier moyen dans la même affaire. Il soutient à titre principal que, dès lors que les mesures litigieuses ne portent pas atteinte aux droits de négociation et d'action collectives, il ne saurait y avoir un recul dans la protection de ces droits. Le Conseil des ministres renvoie à l'arrêt de la Cour n° 152/2016 du 1er décembre 2016, dont il déduit que, si le premier moyen est déclaré non fondé, le deuxième doit l'être aussi. En ce qui concerne la troisième branche du moyen, le Conseil des ministres reproduit les observations émises à propos du premier moyen dans l'affaire n° 6988. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que le recul significatif serait justifié par les motifs d'intérêt général qu'il a exposés précédemment.

A.24. La partie requérante dans l'affaire n° 6988 répond que la disposition attaquée supprime la possibilité de déroger au préavis d'un délai minimum de huit jours qui était prévue au paragraphe 176 du RGPS 548 et qu'elle empêche, à l'avenir, toute modification du délai légal d'un commun accord des partenaires sociaux. En excluant ces questions substantielles de la compétence de la Commission paritaire nationale, compétente pour adopter le statut syndical (article 118 de la loi du 23 juillet 1926), la disposition attaquée réduit significativement la protection du droit de négociation collective. Or, la justification apportée par le Conseil des ministres concerne uniquement la durée du préavis - laquelle ne fait pas l'objet des critiques portées au premier moyen - et non le principe de son établissement par la loi.

A.25. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6990 répondent que les dispositions attaquées amoindrissent substantiellement les possibilités effectives de négociation et d'action collectives et qu'elles amoindrissent la protection de ces droits. Elles soulignent que le législateur est soumis à une obligation formelle de démontrer qu'il a effectivement pris en considération les critères permettant de considérer que l'obligation de *standstill* n'est pas violée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.26.1. En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 6988, le Conseil des ministres relève que la possibilité, prévue par le paragraphe 176 du RGPS 548, de déroger au délai minimum de huit jours vise une situation tout à fait particulière, à savoir celle d'une grève nationale affectant plusieurs secteurs d'activités, en ce compris celui des chemins de fer. Dans la pratique, les grèves nationales sont annoncées des semaines voire des mois à l'avance, de sorte que le délai de préavis de huit jours est toujours respecté. Par ailleurs, il n'y a pas de concertation sociale au sein des Chemins de fer à la suite d'un préavis relatif à une grève nationale. Le législateur n'a donc pas supprimé la possibilité de déposer un préavis de grève de moins de huit jours ouvrables, dès lors que cette possibilité n'existait tout simplement pas en ce qui concerne les grèves n'affectant que le secteur des chemins de fer.

Le Conseil des ministres conteste ensuite le fait que la négociation d'un délai de préavis inférieur à huit jours constitue une question substantielle à l'exercice du droit de grève. Il s'agit d'un aménagement minime, qui aura des répercussions sur une situation qui ne se produit jamais dans la pratique et qui n'aboutit pas à un recul au regard de l'obligation de *standstill*. Le législateur est du reste libre de modifier l'article 118 de la loi du 23 juillet 1926, qui énumère les compétences de la Commission paritaire nationale.

A.26.2. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 6990, le Conseil des ministres renvoie à la décision du Conseil constitutionnel français du 16 août 2007, en vue de justifier la validité des sanctions disciplinaires prévues par les dispositions attaquées. Il ajoute que les motifs d'intérêt général qu'il a exposés suffisent pour satisfaire à l'obligation formelle de justifier le prétendu recul, pour autant qu'une telle obligation existe.

*En ce qui concerne le principe de légalité et le principe d'égalité et de non-discrimination (troisième moyen dans l'affaire n° 6990)*

A.27. Le troisième moyen dans l'affaire n° 6990 concerne la violation, par les articles 2 à 4 de la loi attaquée, des articles 10, 11, 23, 26 et 27 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 33, 37, 105, 106 et 108 de la Constitution, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Protocole additionnel n° 12 à la Convention précitée, avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (lire : Pacte international relatif aux droits civils et politiques), ainsi qu'avec le principe de légalité.

Selon les parties requérantes, en instaurant un mécanisme de déclaration d'intention sans en préciser les modalités et en instaurant diverses sanctions sans en préciser la nature, le législateur omet de régler des aspects essentiels du droit de négociation collective et du droit à l'action collective. Les dispositions attaquées ne sont dès lors pas conformes au principe de légalité, le législateur ayant ainsi privé une catégorie de personnes, à savoir les membres du personnel des sociétés de chemins de fer, de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue. Aussi, la loi confère une délégation trop large aux directions des sociétés des chemins de fer en ce qui concerne la détermination des modalités concrètes de communication des déclarations d'intention, ainsi que du traitement de celles-ci. Or, le principe de légalité ne permet des délégations qu'à la condition qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont l'objet a été déterminé par le législateur.

A.28. Le Conseil des ministres objecte que les articles 26 et 27 de la Constitution ne définissent pas des matières réservées à la loi. Le législateur dispose donc d'une marge de manœuvre très large quant aux délégations qu'il souhaite faire. Exception faite des matières réservées, la Cour ne se considère d'ailleurs en principe pas compétente pour évaluer le respect de la répartition des compétences entre le législatif et l'exécutif. Dès lors que les catégories de personnes à comparer ne sont pas définies, la Cour n'est pas compétente pour contrôler l'habilitation conférée au conseil d'administration de HR Rail. En tout état de cause, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi cette délégation porterait une atteinte disproportionnée au droit des personnes concernées.

Le Conseil des ministres ajoute que l'article 23 de la Constitution contient tout au plus un principe de légalité affaibli, la Cour acceptant que le législateur délègue des pouvoirs, pour autant qu'il formule l'objet des mesures à adopter. En l'occurrence, la loi attaquée détermine le principe ainsi que les éléments essentiels relatifs à la communication des déclarations d'intention et à leur traitement, puisqu'elle prévoit, outre les personnes concernées par la mesure, le but du traitement, la manière dont celui-ci doit avoir lieu (confidentialité), ainsi que les organes qui auront accès aux déclarations d'intention (le conseil d'administration de HR Rail et le comité de pilotage).

A.29. Les parties requérantes répondent que les articles 23 et 26 de la Constitution contiennent bien un principe de légalité. Si la Cour estime que le principe de légalité prévu à l'article 23 n'est pas aussi étendu que dans d'autres matières, elle n'en contrôle pas moins son respect. En l'occurrence, la loi attaquée ne détermine nullement l'objet précis des mesures qu'elle délègue.

A.30. Le Conseil des ministres répond que le prétendu principe de légalité contenu dans l'article 26 de la Constitution concerne en réalité la condition selon laquelle toute restriction à la liberté d'association doit être prévue « par la loi ». Le RGPS 548 satisfait à cette exigence, qui ne doit pas être interprétée trop strictement. La délégation n'est pas problématique au regard de l'article 23 de la Constitution, puisque son objet figure dans la loi attaquée. Il existe par ailleurs une contradiction importante entre l'argument des parties requérantes selon lequel les partenaires sociaux doivent être consultés quant à l'instauration d'une déclaration d'intention et l'argument selon lequel le législateur serait seul compétent en la matière.

*En ce qui concerne le principe de légalité et le droit au respect de la vie privée (quatrième moyen dans l'affaire n° 6990)*

A.31. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 6990 est pris de la violation, par les articles 2 à 4 de la loi attaquée, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 33, 37, 105, 106 et 108 de la Constitution, avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Protocole additionnel n° 12 à la Convention précitée, avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (lire : Pacte international relatif aux droits civils et politiques), avec l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 16, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, avec l'article 9 du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le RGPD), ainsi qu'avec le principe de légalité.

Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées violent le principe de légalité applicable en matière de droit au respect de la vie privée, dès lors qu'elles instaurent un mécanisme de déclaration d'intention qui requiert le traitement de données à caractère personnel, en omettant d'en régler des aspects essentiels et en laissant une grande latitude au conseil d'administration de HR Rail pour fixer les modalités de la déclaration d'intention et décider de l'utilisation qui sera faite des données ainsi recueillies (première branche). Elles violent également l'article 9 du RGPD, dès lors que le législateur ne peut se prévaloir d'un motif d'intérêt public important et que la législation attaquée ne prévoit pas de mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits des personnes concernées (seconde branche).

A.32.1. En ce qui concerne la première branche, le Conseil des ministres répond que la loi attaquée précise les éléments essentiels régissant la communication des déclarations d'intention. Elle détermine ainsi : le type de données traitées (le nom de l'agent et sa participation ou non à la grève); les personnes concernées (les membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles essentielles); la finalité du traitement (l'organisation des services en fonction des effectifs disponibles lors du jour de grève); les institutions ayant accès aux données (le conseil d'administration d'HR Rail et le comité de pilotage); la manière dont le traitement de ces données doit être opéré (confidentialité). Le Conseil des ministres en conclut que ni le principe de légalité, ni le principe d'égalité et de non-discrimination, lus isolément ou en combinaison avec les autres dispositions citées dans le moyen, ne sont violés.

A.32.2. En ce qui concerne la seconde branche, le Conseil des ministres fait valoir à titre principal que le traitement ne porte pas sur des données à caractère sensible. Les données collectées, mentionnées plus haut, ne présentent pas un tel caractère. En effet, elles ne révèlent ni l'appartenance syndicale, ni les convictions politiques de l'agent. Même en considérant que l'acte de faire grève est en soi un geste politique ou syndical, la loi attaquée ne change rien sur ce point : les Chemins de fer belges connaissaient déjà l'identité des agents participant à la grève et des autres, pour des raisons de paiement de la rémunération. Par ailleurs, le traitement des données est licite au regard de l'article 6 du RGPD : il est nécessaire pour le respect d'une obligation légale, à savoir l'obligation incombant à Infrabel et à la SNCB de préparer un plan de transport en fonction des membres du personnel disponibles le jour de la grève, pour l'exécution d'une mission d'intérêt général et pour les intérêts légitimes de la SNCB et d'Infrabel.

À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que le traitement des données à caractère sensible a lieu conformément au RGPD. Il s'agit en effet de données nécessaires aux fins de l'exécution des obligations et de l'exercice des droits propres au responsable du traitement (article 9, paragraphe 2, b), du RGPD), ainsi que pour des motifs d'intérêt public (article 9, paragraphe 2, d), du RGPD). Le traitement est par ailleurs proportionné, puisqu'il concerne uniquement les données nécessaires à l'organisation de l'offre de transport adaptée. La loi attaquée prévoit en outre que les données sont confidentielles.

A.33.1. En ce qui concerne la première branche, les parties requérantes répondent que la loi attaquée ne détermine pas les éléments essentiels en ce qui concerne les déclarations d'intention. La loi n'indique pas, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, que les données traitées seront le nom et l'intention du travailleur de participer ou non à la grève. Par ailleurs, rien dans la loi attaquée ne permet de garantir que ces données ne seront pas utilisées à d'autres fins que celle de l'organisation du service en cas de grève. La loi ne précise pas non plus explicitement quelles institutions auront accès aux données. Enfin, la loi spécifie uniquement que les déclarations sont traitées de manière confidentielle mais n'apporte aucune précision ou garantie à cet égard.

A.33.2. En ce qui concerne la seconde branche, les parties requérantes font valoir que, dès lors que le fait de participer à une grève est en soi un geste politique, les données collectées sont incontestablement protégées par l'article 9 du RGPD. Le fait que les Chemins de fer disposent déjà de l'information pour des questions de paiement de la rémunération n'est pas pertinent. En effet, le RGPD vise tout traitement de données à caractère personnel et n'exempte nullement les traitements nouveaux qui concerneraient des données déjà traitées par ailleurs pour d'autres finalités. Le traitement prévu par la loi attaquée doit donc répondre aux exigences qu'il fixe, indépendamment des traitements dont les données concernées feraient l'objet ultérieurement. Or, le traitement litigieux ne correspond pas aux hypothèses mentionnées à l'article 9, paragraphe 2, du RGPD. La loi attaquée ne prévoit par ailleurs aucune mesure appropriée et spécifique pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts des personnes concernées par le traitement.

A.34.1. En ce qui concerne la première branche, le Conseil des ministres affirme à nouveau que la loi attaquée prévoit les éléments essentiels concernant le traitement des données, puisqu'elle en établit, de l'aveu même des parties requérantes, les grands principes. À cet égard, l'argument selon lequel le législateur aurait dû définir lui-même les catégories professionnelles essentielles est en contradiction avec l'argument selon lequel les organisations syndicales devraient participer à la concertation sociale et à l'élaboration de la liste des catégories professionnelles essentielles. Du reste, le conseil d'administration de HR Rail (lire : les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB) est mieux placé que le législateur pour déterminer les catégories professionnelles essentielles.

A.34.2. En ce qui concerne la seconde branche, le Conseil des ministres allègue à titre principal que la participation à une grève consiste à exprimer son désaccord avec son employeur et ne révèle rien du positionnement politique des participants. Si l'on interprète trop largement la notion de convictions politiques, toute donnée risque de devenir une donnée à caractère sensible. Eu égard à la finalité poursuivie par le traitement, les données collectées n'ont aucun caractère politique. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres affirme que les données sont traitées conformément au RGPD. Les motifs d'intérêt public ont été exposés dans le mémoire, ainsi que dans l'exposé des motifs. Des mesures appropriées et spécifiques ont en outre été prises, telles que, outre la confidentialité des données, la garantie que celles-ci seront uniquement traitées dans le but d'organiser le service en fonction des effectifs disponibles. La circulaire 3 H-HR 2018 prévoit pour le surplus d'autres mesures, notamment en ce qui concerne le fait que les données ne sont pas conservées au-delà de la mise en place du plan de transport adapté.

*En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination (cinquième moyen dans l'affaire n° 6990)*

A.35. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 6990 porte sur la violation, par les articles 2 à 4 de la loi attaquée, des articles 10, 11, 23, 26 et 27 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Protocole additionnel n° 12 à la Convention précitée, avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec les articles 22 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 3, 8, 10 et 11 de la Convention n° 87 de l'OIT, avec l'article 4 de la Convention n° 98 de l'OIT, avec l'article 5 de la Convention n° 154 de l'OIT, ainsi qu'avec le principe de légalité.

Dans une première branche, les parties requérantes reprochent à l'article 4 de la loi attaquée de créer une différence de traitement entre les agents qui se présentent sur le lieu de travail un jour de grève, selon qu'ils avaient annoncé leur intention de travailler ou non. Les premiers ont la garantie de pouvoir travailler, alors que les seconds sont assimilés à des agents grévistes et s'exposent à une sanction disciplinaire.

La deuxième branche porte sur l'identité de traitement qui résulte de l'article 4 attaqué entre, d'une part, les agents qui ont communiqué leur intention de participer à la grève et qui se présentent sur leur lieu de travail le jour de la grève et, d'autre part, ceux qui ont communiqué leur intention de ne pas participer à la grève et qui ne se présentent pas sur leur lieu de travail le jour de la grève, en ce que ces deux catégories s'exposent à une sanction disciplinaire.

La troisième branche concerne la différence de traitement qui découle de l'article 4 attaqué entre les agents qui ont pris la décision de participer à la grève plus de 72 heures avant la fin du préavis de grève et qui ont pu remplir la déclaration d'intention prévue et ceux qui ont pris la décision de participer à la grève moins de 72 heures avant la fin du préavis et qui n'ont dès lors pas pu remplir la déclaration d'intention. Seuls les premiers peuvent exercer librement leur droit de grève, alors que les seconds s'exposent à une sanction disciplinaire.

La quatrième branche concerne la différence de traitement créée par l'article 4 attaqué entre, d'une part, les membres de la direction des sociétés Infrabel et SNCB composant la Commission paritaire nationale et, d'autre part, les représentants des organisations syndicales composant la Commission paritaire nationale, en ce que la première de ces catégories détermine les catégories professionnelles considérées comme essentielles, alors que la seconde catégorie ne donne qu'un avis dans le cadre du comité de pilotage.

La cinquième branche porte sur la différence de traitement qui découle de l'article 4 de la loi attaquée entre, d'une part, les membres du conseil d'administration d'HR Rail et, d'autre part, les représentants des organisations syndicales composant la Commission paritaire nationale et les comités de pilotage, en ce que la première catégorie déterminerait les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention, alors que la seconde catégorie ne peut rendre qu'un avis dans le cadre du comité de pilotage.

La sixième branche concerne la différence de traitement qui résulte de l'article 4 de la loi attaquée entre les membres du personnel, selon que leur fonction est considérée ou non comme faisant partie d'une catégorie professionnelle essentielle afin de fournir aux usagers une offre de transport adaptée en cas de grève, ces catégories professionnelles essentielles n'étant pas déterminées objectivement par la loi.

La septième branche concerne la différence de traitement créée par l'article 4 de la loi attaquée entre les membres du personnel faisant partie d'une catégorie professionnelle essentielle dont la présence est prévue le jour de grève envisagé et ceux dont la présence n'est pas prévue, qui sont alors rappelés en remplacement moins de 72 heures avant la grève en vertu de la réglementation propre aux chemins de fer, en ce que la première catégorie peut exercer son droit de grève, alors que la seconde en est privée, puisqu'elle ne peut plus valablement introduire de déclaration d'intention.

La huitième branche concerne la différence de traitement qui découle de l'article 4 de la loi attaquée entre les usagers des chemins de fer selon qu'ils peuvent ou non bénéficier des plans de transport élaborés lors des jours de grève, en ce que seule la première catégorie peut exercer son droit à la mobilité alors que la seconde en est privée.

Les parties requérantes font valoir que les différences et identités de traitement dénoncées ne sont pas raisonnablement justifiées. Elles se réfèrent en substance aux arguments développés précédemment.

A.36.1. Le Conseil des ministres considère que les trois premières branches du moyen s'appuient sur des présupposés erronés. Contrairement à ce que les parties requérantes laissent entendre, les membres du personnel qui ont annoncé leur intention de faire grève et qui se sont malgré tout présentés au travail n'ont pas été sanctionnés. En effet, la sanction n'est qu'une possibilité et nullement une obligation. D'autre part, la rémunération, qui est une contrepartie du travail, peut être perçue si le chef de service accepte que le membre du personnel travaille.

Le Conseil des ministres considère, à titre principal, que les catégories de personnes mentionnées dans les première et troisième branches ne sont pas comparables, puisqu'il est question de comparer des personnes ayant respecté la loi attaquée avec des personnes l'ayant enfreinte, et que les catégories sont comparables dans la deuxième branche, puisqu'il est question, dans les deux cas, de personnes n'ayant pas respecté leur déclaration d'intention.

Le Conseil des ministres fait valoir, à titre subsidiaire, que les différences et identités de traitement dénoncées sont justifiées. Le critère de distinction est objectif, à savoir le respect ou non de la loi. Le but poursuivi est d'assurer la continuité du service ferroviaire et de garantir l'information préalable fiable des usagers et leur droit à la mobilité. Le fait d'infliger une sanction en cas de non-respect des dispositions est pertinent et raisonnablement justifié. La distinction est en outre proportionnée, puisque la sanction n'est pas infligée d'office. Dans la pratique, les agents qui viennent travailler après une déclaration d'intention contraire ne sont jusqu'ici pas sanctionnés. La possibilité d'infliger une sanction permet d'éviter que les membres du personnel annoncent massivement qu'ils feront grève, puis viennent travailler malgré tout, avec des conséquences importantes sur l'organisation du service.

A.36.2. En ce qui concerne les quatrième et cinquième branches, le Conseil des ministres soutient que les membres des comités de direction ou des conseils d'administration d'Infrabel et de la SNCB, d'une part, et les représentants des organisations syndicales, d'autre part, ne sont pas comparables, eu égard à leurs fonctions différentes au sein de l'entreprise. Il ne faut pas confondre concertation sociale et cogestion. Les organes de gestion, qui ont le pouvoir d'engager la société, ne sont pas comparables à des organes de dialogue social.

A.36.3. En ce qui concerne la sixième branche, le Conseil des ministres considère que les catégories de personnes ne sont pas comparables, dès lors que l'une est essentielle pour assurer la continuité du service ferroviaire adapté et l'autre non. Le critère de distinction est objectif, bien que la loi ne définisse pas elle-même les catégories professionnelles essentielles. Le Conseil des ministres remarque que la décision prise par les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB en la matière n'a pas été contestée par les parties requérantes devant le Conseil d'État. La raison pour laquelle seuls les agents relevant des catégories professionnelles essentielles doivent communiquer une déclaration d'intention est le fait que seules ces fonctions sont essentielles pour assurer la continuité du trafic ferroviaire. La distinction est donc pertinente et raisonnablement justifiée. Elle est également proportionnée. En effet, la loi attaquée n'impose une déclaration d'intention qu'aux agents pour lesquels une telle déclaration est strictement nécessaire et uniquement à ceux qui doivent normalement travailler pendant les jours de grève. En outre, des exceptions sont prévues, notamment en cas de force majeure ou de maladie.

A.36.4. Selon le Conseil des ministres, la septième branche repose sur une prémisse erronée, dès lors que la possibilité de faire appel à des agents qui ne sont pas de service le jour de la grève est uniquement théorique, comme cela a été mentionné précédemment.

A.36.5. En ce qui concerne la huitième branche, le Conseil des ministres observe que la position des organisations syndicales est à tout le moins paradoxale. D'une part, ce sont elles qui exercent leur droit de grève et qui, de ce fait, mettent en péril la mobilité des usagers. D'autre part, elles se présentent comme les héros de la cause des usagers dont la mobilité serait remise en question par la loi attaquée. Il n'existe pas de principe de légalité en ce qui concerne le plan de transport. En l'espèce, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi le choix du législateur de ne pas déterminer la manière dont les plans de transport les jours de grève seront élaborés porterait une atteinte disproportionnée au droit des personnes concernées. Enfin, la distinction critiquée par les parties requérantes n'est pas une distinction instaurée par la loi; elle est inhérente à la grève. Par définition, certaines lignes peuvent être desservies et d'autres peuvent ne pas l'être.

A.37.1. En ce qui concerne les trois premières branches du moyen, les parties requérantes considèrent que la loi attaquée permet d'infliger des sanctions et elles constatent qu'en pratique certains travailleurs ont été sanctionnés lors des dernières grèves. L'argument du Conseil des ministres selon lequel les catégories de personnes ne seraient pas comparables repose sur un raisonnement circulaire, dès lors que le critère utilisé pour sanctionner certains travailleurs qui viennent travailler et pas d'autres n'est pas pertinent pour établir une différence de traitement.

A.37.2. En ce qui concerne les quatrième et cinquième branches du moyen, les parties requérantes objectent que la circonstance que les rôles des différents acteurs visés dans le moyen soient différents, n'implique pas que ces catégories doivent être traitées différemment quant à la mise en œuvre du service minimum.

- B -

### *Quant à la loi attaquée*

B.1.1. Les recours en annulation sont dirigés contre la loi du 29 novembre 2017 « relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève » (ci-après : la loi attaquée). Cette loi organise la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève, en fonction des effectifs disponibles. Elle s'inscrit dans le prolongement des négociations qui ont eu lieu à ce sujet, sans toutefois aboutir, entre les directions de HR Rail et d'Infrabel et les organisations représentatives syndicales.

B.1.2. Selon les travaux préparatoires, la loi attaquée ne met pas en question le droit de grève, mais tend « à ce que chaque usager puisse se déplacer avec le moins de difficultés possibles lorsque des grèves affectent le service public de transport ferroviaire de personnes, et notamment en vue de se rendre au travail ou à l'école » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 4). Elle se fonde également sur le principe général de la continuité du service public, « qui implique qu'un service public tel que le transport ferroviaire de personnes doive pouvoir être organisé de manière continue, régulière et sans interruption » (*ibid.*).

B.1.3. Ainsi, la loi attaquée « permet d'organiser le service compte tenu des effectifs disponibles (c'est-à-dire des membres du personnel non grévistes), en fournissant aux usagers une offre de transport adaptée selon l'un des plans de transport déterminés au préalable » (*ibid.*).

L'exposé des motifs précise que « la participation au service est volontaire de sorte qu'il n'est organisé que dans la mesure des effectifs qui se sont portés volontaires et pour autant que ces effectifs soient suffisamment nombreux dans chaque catégorie professionnelle opérationnelle considérée comme essentielle ». La loi « ne prévoit dès lors pas la réquisition des membres du personnel en vue d'assurer un service minimum, comme c'est le cas dans de nombreux pays » (*ibid.*, p. 9).

Aussi, la loi attaquée ne met pas en place un service minimum, mais un service *sui generis*. Elle « ne vise pas [...] à garantir la continuité, mais la continuité constitue plutôt le principe qui [la] sous-tend » (*ibid.*, p. 11).

B.2.1. En vue de permettre la mise en place d'une offre de transport adaptée en cas de grève, compte tenu des effectifs disponibles, la loi attaquée insère deux nouveaux articles dans la loi du 23 juillet 1926 « relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges » (ci-après : la loi du 23 juillet 1926).

B.2.2. L'article 114/2 de la loi du 23 juillet 1926, tel qu'il a été inséré par l'article 2 de la loi attaquée, fixe un délai de préavis minimal de huit jours ouvrables en cas de grève :

« En cas de grèves initiées dans le cadre de la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément au statut syndical des Chemins de fer belges, un délai minimum de huit jours ouvrables est respecté entre le dépôt du préavis de grève et le début de la grève ».

B.2.3. L'article 153/1 de la loi du 23 juillet 1926, tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi attaquée, constitue la disposition unique d'un nouveau chapitre 11/1, inséré par l'article 3 de la loi attaquée, intitulé « Continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève » :

« § 1er. Le présent article s'applique en cas de grèves initiées conformément à l'article 114/2 de la présente loi.

§ 2. Les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB, en concertation et après avis du Comité de pilotage visé à l'article 123 de la présente loi, déterminent les catégories professionnelles opérationnelles qu'ils considèrent comme essentielles afin de fournir aux usagers une offre de transport adaptée en cas de grève.

Le Comité de pilotage doit rendre son avis dans un délai de trente jours calendaires à compter de sa saisine commune par les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB.

Les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB, en concertation, déterminent les plans de transport en fonction desquels une offre de transport adaptée peut être fournie aux usagers en cas de grève.

Les plans de transport précités font l'objet d'une évaluation régulière par les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB en vue d'améliorer leur fonctionnement en pratique.

Les sociétés font appel aux membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles précitées qui ne participent pas à la grève pour organiser l'offre de transport adaptée.

§ 3. Sauf motif valable dûment établi, les membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles précitées informent, au plus tard septante-deux heures avant le début du jour de grève, [de] leur intention définitive de participer ou non au jour de grève. Par jour de grève il est entendu toute période de vingt-quatre heures à compter de l'heure du début de la grève telle que mentionnée dans le préavis de grève. L'obligation d'information susvisée ne s'applique qu'aux membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles précitées dont la présence est prévue le jour de grève envisagé.

En cas de grève d'une durée de plusieurs jours couverts par le même préavis, les membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles précitées informent, au plus tard septante-deux heures avant le premier jour de grève durant lequel leur présence est prévue, de leur intention définitive de participer ou non à la grève et ce pour chacun des jours de grève durant lesquels leur présence est prévue. Ils peuvent modifier leur déclaration au plus tard quarante-huit heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent travailler lors de ce jour de grève et au plus tard septante-deux heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent faire grève lors de ce jour de grève.

Les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention visées au présent paragraphe sont déterminées par le conseil d'administration de HR Rail, après avis du Comité de pilotage visé à l'article 123 de la présente loi. Les déclarations d'intention sont traitées de manière confidentielle, dans le seul but d'organiser le service en fonction des effectifs disponibles lors du jour de grève.

Le Comité de pilotage rend son avis dans un délai de trente jours calendaires à compter de sa saisine par le conseil d'administration de HR Rail.

Les membres du personnel appartenant à l'une des catégories professionnelles précitées qui ne communiquent pas leur intention de participer ou non au jour de grève dans les délais précités s'exposent à une sanction disciplinaire.

Les membres du personnel appartenant à l'une des catégories professionnelles précitées qui ont communiqué leur intention de participer ou non au jour de grève s'exposent à une sanction disciplinaire s'ils ne respectent pas leur intention déclarée, sauf motif valable dûment établi.

Les membres du personnel qui participent au jour de grève ne perçoivent pas de rémunération pour la durée de l'interruption du travail.

Sont assimilés à des membres du personnel qui participent au jour de grève au sens de l'alinéa 7 :

1° les membres du personnel appartenant à l'une des catégories professionnelles précitées qui, ayant déclaré leur intention de travailler conformément au présent paragraphe, ne se présentent pas sur leur lieu de travail, sans motif valable dûment établi;

2° les membres du personnel appartenant à l'une des catégories professionnelles précitées qui se présentent sur leur lieu de travail mais ne sont pas autorisés à effectuer leur service dès lors qu'ils n'avaient pas déclaré leur intention de travailler conformément au présent paragraphe.

§ 4. Une offre de transport adaptée selon l'un des plans de transport visés au paragraphe 2, alinéa 3, du présent article n'est fournie que si les sociétés disposent d'un nombre suffisant de membres du personnel dans chaque catégorie professionnelle précitée.

L'administrateur délégué de la SNCB, après concertation avec l'administrateur délégué d'Infrabel et sur la base des déclarations d'intention visées au paragraphe 3, ordonne l'exécution du plan de transport adapté lors du jour de grève.

Les administrateurs délégués de la SNCB et d'Infrabel peuvent désigner un suppléant en vue d'exercer les compétences conférées par l'alinéa 2 lorsqu'ils sont absents ou empêchés.

Les modalités du plan de transport précité sont communiquées par la SNCB de manière claire aux usagers au plus tard vingt-quatre heures avant le commencement du jour de grève.

§ 5. Les membres du personnel s'abstiennent de prendre des mesures visant à contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée conformément aux dispositions du présent article et, en particulier, s'abstiennent de bloquer l'accès aux lieux de travail pour les membres du personnel qui souhaitent travailler, ni ne recourent à une quelconque violence physique ou matérielle à leur rencontre ou à l'encontre des usagers, ni n'empêchent l'utilisation des outils de travail et infrastructures ».

B.2.4. Conformément à l'article 153/1, § 2, alinéa 1er, de la loi du 23 juillet 1926, les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB sont chargés, en concertation et après avis du comité de pilotage visé à l'article 123 de la même loi, de déterminer « les catégories professionnelles opérationnelles qu'ils considèrent comme essentielles afin de fournir aux usagers une offre de transport adaptée en cas de grève ».

B.2.5. Sauf motif valable dûment établi, les membres du personnel qui appartiennent aux catégories professionnelles précitées et dont la présence est prévue le jour de grève ont l'obligation de communiquer, au plus tard 72 heures avant le début du jour de grève, leur intention définitive de participer ou non au jour de grève (article 153/1, § 3, alinéa 1er, de la loi du 23 juillet 1926).

En cas de grève d'une durée de plusieurs jours couverts par le même préavis, l'obligation d'information précitée vaut pour chacun des jours de grève durant lesquels la présence des agents concernés est prévue. Ceux-ci ont la faculté de modifier leur déclaration. Ainsi, ils « peuvent modifier leur déclaration au plus tard quarante-huit heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent travailler lors de ce jour de grève et au plus tard septante-deux heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent faire grève lors de ce jour de grève » (article 153/1, § 3, alinéa 2).

L'article 153/1, § 3, alinéa 3, prévoit que les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention sont déterminées par le conseil d'administration de HR Rail, après avis du comité de pilotage visé à l'article 123 de la loi du 23 juillet 1926. Il précise que ces déclarations sont traitées de manière confidentielle, dans le seul but d'organiser le service en fonction des effectifs disponibles lors du jour de grève.

B.2.6. Les membres du personnel soumis à l'obligation d'information qui négligent de communiquer dans les délais leur intention de participer ou non au jour de grève ou qui ne respectent pas leur intention déclarée s'exposent à une sanction disciplinaire, sauf motif valable dûment établi (article 153/1, § 3, alinéas 5 et 6).

Par ailleurs, les membres du personnel qui participent au jour de grève ne perçoivent pas de rémunération pour la durée de l'interruption de travail (article 153/1, § 3, alinéa 7). Sont assimilés à ces agents et ne perçoivent donc pas de rémunération « les membres du personnel appartenant à l'une des catégories professionnelles précitées qui, ayant déclaré leur intention de travailler [...], ne se présentent pas sur leur lieu de travail, sans motif valable dûment établi », ainsi que « les membres du personnel appartenant à l'une des catégories professionnelles précitées qui se présentent sur leur lieu de travail mais ne sont pas autorisés à effectuer leur service dès lors qu'ils n'avaient pas déclaré leur intention de travailler » (article 153/1, § 3, alinéa 8).

B.2.7. Comme il est dit en B.1.3, seuls les membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles opérationnelles essentielles qui ont choisi de ne pas participer à la grève assurent l'offre de transport adaptée (article 153/1, § 2, alinéa 5). Une telle offre n'est fournie que si les sociétés concernées disposent d'un nombre suffisant de membres du personnel dans chaque catégorie professionnelle précitée (article 153/1, § 4, alinéa 1er), selon l'un des plans de transport établis en concertation par les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB (article 153/1, § 2, alinéa 3).

B.2.8. Conformément à l'article 153/1, § 4, alinéa 4, la SNCB doit communiquer les modalités du plan de transport précité de manière claire aux usagers au plus tard 24 heures avant le commencement du jour de grève.

B.2.9. Enfin, l'article 153/1, § 5, de la loi du 23 juillet 1926 interdit aux membres du personnel de contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée et, en particulier, de bloquer l'accès aux lieux de travail pour les membres du personnel qui souhaitent travailler, de recourir à une quelconque violence physique ou matérielle à leur encontre ou à l'encontre des usagers, ainsi que d'empêcher l'utilisation des outils de travail et infrastructures.

#### *Quant à la recevabilité*

B.3.1. Le Conseil des ministres soulève l'irrecevabilité de plusieurs moyens ou branches de moyen, en ce que les requêtes ne feraient pas apparaître en quoi certaines dispositions de référence seraient violées.

B.3.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.3.3. La Cour examine les moyens en ce qu'ils satisfont aux exigences précitées.

*Quant au fond*

*En ce qui concerne la liberté syndicale et le droit de négociation collective (second moyen dans l'affaire n° 6988 et premier moyen dans l'affaire n° 6990)*

B.4.1. La partie requérante dans l'affaire n° 6988 prend un second moyen de la violation, par l'article 4 de la loi attaquée, des articles 23 et 27 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et avec les articles 3 et 11 de la Convention n° 87 de l'Organisation internationale du travail sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical (ci-après : la Convention n° 87 de l'OIT). Le moyen concerne la compatibilité du mécanisme de déclaration d'intention en cas de grève (première branche) et de l'interdiction des piquets de grève (seconde branche) avec le droit de négociation collective et le droit de grève.

B.4.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6990 prennent un premier moyen de la violation, par les articles 2 à 4 de la loi attaquée, des articles 26 et 27 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec les articles 3, 8, 10 et 11 de la Convention n° 87 de l'OIT, avec l'article 4 de la Convention n° 98 de l'OIT sur le droit d'organisation et de négociation collective (ci-après : la Convention n° 98 de l'OIT), avec l'article 5 de la Convention n° 154 de l'OIT sur la négociation collective (ci-après : la Convention n° 154 de l'OIT), avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 8 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 22 du Pacte international des droits civils et politiques et avec les principes généraux de la sécurité juridique et de la confiance légitime dans l'administration.

Le moyen comporte trois branches, qui concernent respectivement : l'obligation pour certains agents de communiquer, au plus tard 72 heures avant le début de la grève, leur intention définitive de participer ou non à celle-ci, sous peine de sanction disciplinaire, et l'interdiction faite aux membres du personnel de contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée (première branche); la détermination des catégories professionnelles concernées en concertation et après avis du comité de pilotage, sans précision en ce qui concerne la manière dont cet avis est pris en compte (deuxième branche); le délai de préavis de grève minimum de huit jours ouvrables (troisième branche).

B.4.3. Les parties requérantes dans les deux affaires soutiennent que la loi attaquée met en place un service minimum sans respecter les principes applicables en la matière, édictés par les organes de l'OIT. Elles font également valoir que la loi attaquée entraîne une ingérence disproportionnée dans l'exercice des droits garantis par les dispositions citées dans les moyens. Cette ingérence ne poursuivrait pas un but légitime et serait contraire au principe de légalité. Les parties requérantes critiquent en particulier les habilitations conférées aux directions des sociétés de Chemins de fer et reprochent à la loi attaquée de ne pas déterminer la sanction disciplinaire susceptible d'être appliquée au membre du personnel qui contreviendrait aux obligations qu'elle instaure.

B.5. Dès lors que les deux moyens développent, sous différents aspects, un seul et même grief concernant une atteinte à la liberté syndicale et au droit de négociation collective, qui comprend le droit d'action collective, dont relève le droit de grève, la Cour les examine conjointement. Compte tenu de la nécessité d'apprécier la loi attaquée dans sa globalité, il y a également lieu d'examiner conjointement les branches des deux moyens.

B.6.1 Les articles 23, 26 et 27 de la Constitution garantissent respectivement le droit de négociation collective, la liberté de réunion, ainsi que la liberté d'association.

B.6.2. L'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit la liberté de réunion et la liberté d'association, y compris le droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'y affilier pour la défense de ses intérêts.

Selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme protège la liberté syndicale en tant qu'« élément essentiel du dialogue social entre travailleurs et employeurs » (CEDH, grande chambre, 9 juillet 2013, *Sindicatul « Păstorul cel Bun » c. Roumanie*, § 130). La Cour a notamment estimé « compte tenu des évolutions du monde du travail, qu'en principe et mis à part des cas très particuliers, le droit de mener des négociations collectives avec l'employeur est devenu l'un des éléments essentiels du droit de fonder avec d'autres des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts » (*ibid.*, § 135; CEDH, grande chambre, 12 novembre 2008, *Demir et Baykara c. Turquie*, § 154).

La Cour européenne des droits de l'homme a aussi précisé que le droit de grève, « qui permet à un syndicat de faire entendre sa voix, constitue un aspect important pour les membres d'un syndicat dans la protection de leurs intérêts » ainsi qu'un « moyen d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective » (CEDH, 21 avril 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, § 24), et qu'il est clairement protégé par l'article 11 de la Convention (CEDH, 8 avril 2014, *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers c. Royaume-Uni*, § 84; 2 octobre 2014, *Veniamin Tymoshenko et autres c. Ukraine*, § 78).

La Cour reconnaît toutefois que le droit de grève n'a pas de caractère absolu. Il peut être soumis à certaines conditions et faire l'objet de certaines restrictions (CEDH, 21 avril 2009, *Enerji Yapi-Yol Sen c. Turquie*, § 32).

En particulier, des limitations peuvent être imposées au droit de grève, mais il appartient à l'État, le cas échéant, d'invoquer des raisons suffisamment sérieuses en vue de justifier la nécessité de restrictions telles qu'une interdiction totale du droit de grève en ce qui concerne certaines catégories de travailleurs (CEDH, 20 novembre 2018, *Ognevenko c. Russie*, §§ 72 et 73). La Cour européenne des droits de l'homme attache, dans ce contexte, une importance particulière à la qualité du processus de décision des autorités nationales et notamment à la question de savoir si celles-ci ont envisagé d'autres solutions moins attentatoires ou si elles ont prévu des garanties appropriées en vue de compenser la restriction de l'exercice du droit de grève (*ibid.*, §§ 75-78).

B.6.3. L'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels garantit la liberté syndicale.

B.6.4. L'article 28 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Les travailleurs et les employeurs, ou leurs organisations respectives, ont, conformément au droit de l'Union et aux législations et pratiques nationales, le droit de négocier et de conclure des conventions collectives aux niveaux appropriés et de recourir, en cas de conflits d'intérêts, à des actions collectives pour la défense de leurs intérêts, y compris la grève ».

B.6.5. L'article 6 de la Charte sociale européenne révisée dispose :

« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit de négociation collective, les Parties s'engagent :

1. à favoriser la consultation paritaire entre travailleurs et employeurs;
2. à promouvoir, lorsque cela est nécessaire et utile, l'institution de procédures de négociation volontaire entre les employeurs ou les organisations d'employeurs, d'une part, et les organisations de travailleurs, d'autre part, en vue de régler les conditions d'emploi par des conventions collectives;
3. à favoriser l'institution et l'utilisation de procédures appropriées de conciliation et d'arbitrage volontaire pour le règlement des conflits du travail;

et reconnaissent :

4. le droit des travailleurs et des employeurs à des actions collectives en cas de conflits d'intérêt, y compris le droit de grève, sous réserve des obligations qui pourraient résulter des conventions collectives en vigueur ».

Selon le Comité européen des droits sociaux, le droit de grève peut être limité :

« Une restriction à ce droit n'est toutefois possible que si elle entre dans les limites fixées par l'article G qui prévoit que les restrictions aux droits garantis par la Charte si elles sont prescrites par la loi, poursuivent un but légitime et sont nécessaires dans une société démocratique pour garantir le respect des droits et libertés d'autrui ou pour protéger l'ordre public, la sécurité nationale, la santé publique et les bonnes mœurs » (*Digest de jurisprudence du Comité européen des droits sociaux*, décembre 2018, p. 103).

Le Comité européen des droits sociaux considère ainsi que les périodes de préavis lors des procédures de conciliation précédant une grève sont conformes à l'article 6, paragraphe 4, de la Charte sociale européenne révisée, à condition que leur durée soit raisonnable (*ibid.*, p. 106).

B.6.6. La Convention n° 98 de l'OIT garantit le droit d'organisation et de négociation collective. L'article 4 de cette Convention dispose :

« Des mesures appropriées aux conditions nationales doivent, si nécessaire, être prises pour encourager et promouvoir le développement et l'utilisation les plus larges de procédures de négociation volontaire de conventions collectives entre les employeurs et les organisations d'employeurs d'une part, et les organisations de travailleurs d'autre part, en vue de régler par ce moyen les conditions d'emploi ».

B.6.7. La Convention n° 154 de l'OIT vise à promouvoir la négociation collective. L'article 5 de cette Convention dispose :

« 1. Des mesures adaptées aux circonstances nationales devront être prises en vue de promouvoir la négociation collective.

2. Les mesures visées au paragraphe 1 ci-dessus devront avoir les objectifs suivants :

a) que la négociation collective soit rendue possible pour tous les employeurs et pour toutes les catégories de travailleurs des branches d'activité visées par la présente convention;

b) que la négociation collective soit progressivement étendue à toutes les matières couvertes par les alinéas a), b), et c) de l'article 2 de la présente convention;

c) que le développement de règles de procédure convenues entre les organisations d'employeurs et les organisations de travailleurs soit encouragé;

d) que la négociation collective ne soit pas entravée par suite de l'inexistence de règles régissant son déroulement ou de l'insuffisance ou du caractère inapproprié de ces règles;

e) que les organes et les procédures de règlement des conflits du travail soient conçus de telle manière qu'ils contribuent à promouvoir la négociation collective ».

B.6.8. Les articles 3, 8, 10 et 11 de la Convention n° 87 de l'OIT disposent :

« Article 3

1. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ont le droit d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs, d'élire librement leurs représentants, d'organiser leur gestion et leur activité, et de formuler leur programme d'action.

2. Les autorités publiques doivent s'abstenir de toute intervention de nature à limiter ce droit ou à en entraver l'exercice légal ».

« Article 8

1. Dans l'exercice des droits qui leur sont reconnus par la présente convention, les travailleurs, les employeurs et leurs organisations respectives sont tenus, à l'instar des autres personnes ou collectivités organisées, de respecter la légalité.

2. La législation nationale ne devra porter atteinte ni être appliquée de manière à porter atteinte aux garanties prévues par la présente convention ».

« Article 10

Dans la présente convention, le terme 'organisation' signifie toute organisation de travailleurs ou d'employeurs ayant pour but de promouvoir et de défendre les intérêts des travailleurs ou des employeurs.

Article 11

Tout Membre de l'Organisation internationale du Travail pour lequel la présente convention est en vigueur s'engage à prendre toutes mesures nécessaires et appropriées en vue d'assurer aux travailleurs et aux employeurs le libre exercice du droit syndical ».

Selon le Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du Bureau international du travail, « le droit de grève est un corollaire indissociable du droit syndical protégé par la convention n° 87 » (*La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT*, cinquième édition (révisée), 2006, p. 113, n° 523).

Ce même Comité considère que le droit de grève est susceptible de faire l'objet de limitations. D'une manière générale, il considère toutefois que « lorsque le droit de grève a été restreint ou supprimé dans certaines entreprises ou services considérés comme essentiels, les travailleurs devraient bénéficier d'une protection adéquate de manière à compenser les restrictions qui auraient été imposées à leur liberté d'action pendant les différends survenus dans lesdites entreprises ou lesdits services » et que, « en ce qui concerne la nature des 'garanties appropriées' en cas de restriction de la grève dans les services essentiels et dans la fonction publique, la limitation du droit de grève devrait s'accompagner de procédures de conciliation et d'arbitrage appropriées, impartiales et expéditives, aux diverses étapes desquelles les intéressés devraient pouvoir participer, et dans lesquelles les sentences rendues devraient être appliquées entièrement et rapidement » (*ibid.*, p. 126, n°s 595-596).

Le Comité de la liberté syndicale de l'OIT admet la mise en place d'un service minimum négocié « dans les situations où une limitation importante ou une interdiction totale de la grève n'apparaît pas justifiée », en vue « d'assurer la satisfaction des besoins de base des usagers ou encore la sécurité ou le fonctionnement continu des installations », « sans [toutefois] remettre en cause le droit de grève de la plus grande partie des travailleurs » (*ibid.*, p. 129, n° 607).

Un tel service minimum peut être introduit notamment dans les services publics qui, sans être essentiels, sont cependant d'une importance primordiale, tels les chemins de fer (*ibid.*, p. 131, n°s 619 et 621) (voy. aussi, dans le même sens, Comité européen des droits sociaux, *Confédération des syndicats indépendants de Bulgarie, Confédération syndicale « Podkrepa » et Confédération européenne des Syndicats c. Bulgarie*, réclamation n° 32/2005, décision sur le bien-fondé du 16 octobre 2006, point 34).

Les organes de l'OIT considèrent toutefois que le service minimum doit à tout le moins satisfaire à deux conditions :

« i) il devrait effectivement et exclusivement s'agir d'un service minimum, c'est-à-dire limité aux opérations strictement nécessaires pour que la satisfaction des besoins de base de la population ou des exigences minima du service soit assurée, tout en maintenant l'efficacité des moyens de pression; ii) étant donné que ce système limite l'un des moyens de pression essentiels dont disposent les travailleurs pour défendre leurs intérêts, leurs organisations devraient pouvoir, si elles le souhaitent, participer à la définition de ce service tout comme les employeurs et les pouvoirs publics » (Conférence internationale du Travail, 101<sup>e</sup> session, 2012, Étude d'ensemble sur les conventions fondamentales concernant les droits au travail à la lumière de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, 2008 - Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (articles 19, 22 et 35 de la Constitution) - Rapport III (Partie 1B), p. 57, n° 137).

Ils émettent également les exigences suivantes :

« La commission souligne l'importance d'adopter des dispositions législatives expresses au sujet de la participation des organisations concernées à la définition des services minima. Par ailleurs, tout désaccord sur les services minima devrait être résolu non pas par les autorités gouvernementales, comme c'est le cas dans certains pays, mais par un organisme paritaire ou indépendant ayant la confiance des parties, appelé à statuer rapidement et sans formalisme sur les difficultés rencontrées et habilité à rendre des décisions exécutoires » (*ibid.*, n° 138) (voy. aussi La liberté syndicale. Recueil de décisions et de principes du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration du BIT, cinquième édition (révisée), 2006, pp. 129-130, n<sup>os</sup> 610 et 612).

B.6.9. L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte - ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte - aux garanties prévues dans ladite convention ».

B.7. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la loi attaquée n'instaure pas un service minimum au sens des principes édictés par les organes de l'OIT, puisqu'elle ne garantit pas une offre de transport minimale en cas de grève, ainsi qu'il est exposé en B.2. Il n'en demeure pas moins que la loi attaquée entraîne une ingérence dans l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective. Il incombe à la Cour de vérifier si cette ingérence est admissible au regard des dispositions citées dans les moyens.

Compte tenu de l'incidence de la loi attaquée sur la liberté syndicale et sur le droit de négociation collective dans le domaine des chemins de fer, ainsi que de la nécessité de veiller à ce que la loi ne porte pas atteinte à l'essence de ces droits, la Cour tient néanmoins compte, *mutatis mutandis*, des principes édictés par les organes de l'OIT, mentionnés en B.6.8, pour apprécier la compatibilité de la loi attaquée avec la liberté syndicale et avec le droit de négociation collective.

B.8.1. Comme il est dit en B.1.2, la loi attaquée tend à permettre les déplacements des usagers avec le moins de difficultés possibles, ainsi que la continuité du service public du transport ferroviaire de personnes.

Les travaux préparatoires rattachent ces objectifs à la liberté de circulation des personnes et au droit à la mobilité :

« À ce titre, il convient de noter que la liberté de circulation des personnes est érigée au rang de liberté fondamentale dans le droit de l'Union européenne. L'article 45 de la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne dispose notamment que ' tout citoyen ou toute citoyenne de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres '. Cette liberté ne pourrait être restreinte par des actions collectives que pour autant que celles-ci puissent être justifiées au titre de la protection d'une raison impérieuse d'intérêt général, telle que la protection des travailleurs, à condition qu'il soit établi qu'elles sont aptes à garantir la réalisation de l'objectif légitime poursuivi et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif (voy. notamment aff. C-341/05, *Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan et Svenska Elektrikerförbundet*, 18 décembre 2007; aff. C-438/05, *International Transport Workers' Federation, Finnish Seamen's Union c. Viking Line ABP, OÜ Viking Line Eesti*, 11 décembre 2007).

Le droit de grève n'entre dans le champ d'application du droit de l'Union que si son exercice affecte les mouvements transfrontaliers de personnes ou de marchandises. L'impact transfrontalier des grèves au sein des Chemins de fer belges n'est pas à négliger dès lors que le réseau ferroviaire belge, par lequel transitent de nombreux citoyens européens, occupe une place centrale au sein du réseau européen.

La liberté de circulation est également consacrée par la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre de sa jurisprudence relative à la liberté de réunion consacrée à l'article 11 de la CEDH au même titre que la liberté d'association. En effet, celle-ci considère que l'obligation de notification préalable à une manifestation vise à assurer ' la conciliation du droit à la liberté de réunion avec les droits et intérêts juridiquement protégés (dont la liberté de circulation) d'autrui ' (Affaire *Kudrevicius et autres c. Lituanie* du 15 octobre 2015, requête n° 37553/05, para. 148). Par analogie, une obligation de déclaration préalable à l'exercice du droit de grève dans le secteur des chemins de fer devrait également être acceptée dans la mesure où cet exercice restreint inévitablement la liberté de circulation d'autrui.

En droit belge, la liberté de circulation est garantie par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette disposition oblige les Régions à exercer leurs compétences en matière économique dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire.

Le droit à la mobilité doit également être mentionné. Le Conseil d'État a déjà reconnu ce droit dans des affaires concernant les Chemins de fer en lien avec la limitation du droit de grève (traduction libre) :

' Le Conseil remarque à cet égard que l'exposé des motifs du fascicule mentionné considère à raison qu'une bonne concertation sociale a notamment pour but de limiter l'impact négatif des conflits sociaux pour la population à un minimum, et d'assurer de cette manière aux citoyens un droit à la mobilité ' (arrêt du Conseil d'État du 31 mars 2014, n° 226 961; voy. aussi arrêts du Conseil d'État n° 226 962, n° 226 963, n° 226 964, n° 226 965, n° 226 966, n° 226 967, n° 226 968, n° 226 969, n° 226 970, n° 226 971, n° 226 972, n° 226 973, tous prononcés le 31 mars 2014; arrêt du Conseil d'État du 6 novembre 2012, n° 221 273).

Un droit à la mobilité peut en outre être déduit de la ‘ liberté de circulation ’, telle que décrite dans l’article 2 du Quatrième Protocole de la CEDH, dans l’article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l’Homme, et dans l’article 12 du Pacte relatif aux Droits Civils et Politiques.

Au vu de l’intérêt grandissant pour les transports et, en particulier, pour les transports en commun, on peut en outre relier la possibilité d’utiliser les transports en commun en vue de se déplacer (entre autres vers le travail ou l’école) au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine tel que garanti par l’article 23, 4°, de la Constitution, et qui comprend le droit au travail et le droit à la protection d’un environnement sain » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2650/001, pp. 7-9).

B.8.2. Sans qu’il faille se prononcer sur la portée exacte des dispositions constitutionnelle, conventionnelles et légales mentionnées dans les travaux préparatoires précités, il suffit de constater que la loi attaquée tend à protéger les droits des utilisateurs de chemins de fer. Les objectifs qu’elle poursuit, mentionnés en B.8.1, sont légitimes dès lors qu’ils relèvent des motifs de restriction énumérés à l’article 11, paragraphe 2, de la Convention européenne des droits de l’homme ainsi qu’à l’article G de la Charte sociale européenne révisée, à savoir la protection ou le respect des droits et libertés d’autrui.

B.9.1. L’article 23, alinéas 2 et 3, 1°, de la Constitution oblige le législateur compétent à garantir le droit de négociation collective et à déterminer les conditions d’exercice de ce droit.

Cette disposition constitutionnelle n’interdit cependant pas à ce législateur d’accorder des délégations à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel, pour autant qu’elles portent sur l’exécution de mesures dont le législateur a déterminé l’objet.

Cette disposition constitutionnelle n’impose pas au législateur de régler tous les éléments essentiels du droit de négociation collective et ne lui interdit pas d’habiliter un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel à régler ceux-ci.

Ni l’article 26 ni l’article 27 de la Constitution ne s’opposent à de telles délégations.

B.9.2. Outre l'exigence de légalité formelle précitée, l'ingérence dans l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective doit être suffisamment claire et prévisible.

B.10. La Cour examine, dans un premier temps, les délégations conférées par le législateur aux directions des sociétés de chemins de fer et, dans un second temps, l'absence de détermination par le législateur de la sanction disciplinaire susceptible d'être infligée en cas de manquement aux prescriptions de la loi attaquée.

B.11.1. Le législateur a habilité les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB à déterminer « les catégories professionnelles opérationnelles qu'ils considèrent comme essentielles afin de fournir aux usagers une offre de transport adaptée en cas de grève » (article 153/1, § 2, alinéa 1er, de la loi du 23 juillet 1926).

Cette habilitation a un objet limité, le législateur ayant par ailleurs précisé que seules les catégories professionnelles « opérationnelles » qui sont « essentielles » sont concernées par le mécanisme litigieux. À cet égard, l'exposé des motifs précise que « cela concerne notamment les conducteurs et accompagnateurs de train, le personnel de gare, les signaleurs... » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 14).

La loi attaquée contraint les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB à obtenir préalablement l'avis du comité de pilotage visé à l'article 123 de la loi du 23 juillet 1926. Ce comité doit rendre son avis dans un délai de trente jours calendaires à compter de sa saisine par les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB (article 153/1, § 2, alinéa 2).

B.11.2. Le législateur a également délégué au conseil d'administration de HR Rail la mission de déterminer les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention, en précisant que ces déclarations sont traitées de manière confidentielle, dans le seul but d'organiser le service en fonction des effectifs disponibles lors du jour de grève (article 153/1, § 3, alinéa 3, de la loi du 23 juillet 1926).

L'exposé des motifs indique, au sujet de la manière dont cette délégation doit être mise en œuvre :

« Le Comité de pilotage, dans le cadre de son avis, et le Conseil d'administration de HR Rail veillent à ce que les modalités concrètes précitées ne découragent pas les membres du personnel de faire grève et qu'elles s'abstiennent d'imposer un quelconque frein psychologique, matériel ou technique à l'expression de leur intention. La décision de faire grève ou de travailler doit pouvoir être prise en toute liberté par les membres du personnel » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 18).

Cette habilitation est limitée, dès lors que le législateur a précisé son objet, sa finalité, ainsi que le régime de confidentialité qui s'applique au traitement des déclarations d'intention. Dans ce cas également, le législateur a prévu que le comité de pilotage visé à l'article 123 de la loi du 23 juillet 1926 rende un avis avant l'établissement des modalités. Ce comité doit rendre son avis dans un délai de trente jours calendaires à compter de sa saisine par le conseil d'administration de HR Rail (article 153/1, § 3, alinéa 4, de la même loi).

B.11.3. Il découle de ce qui précède que les délégations conférées par le législateur aux directions des sociétés des Chemins de fer portent sur l'exécution de mesures dont il a déterminé non seulement l'objet, mais également les éléments essentiels. Elles se justifient du reste par la nécessité de procéder à des ajustements des catégories en fonction des évolutions qui pourraient affecter à l'avenir le transport ferroviaire de personnes, sans qu'il soit besoin de modifier la loi même. En conséquence, les délégations sont compatibles avec le principe de légalité.

B.12. L'article 153/1, § 3, alinéas 5 et 6, de la loi du 23 juillet 1926 prévoit que les membres du personnel soumis à l'obligation de déclaration préalable s'exposent à une sanction disciplinaire lorsqu'ils négligent de communiquer leur intention de participer ou non au jour de grève dans les délais ou lorsqu'ils ne respectent pas leur intention déclarée, sauf motif valable dûment établi.

L'exigence de légalité formelle consacrée par l'article 23, alinéas 2 et 3, 1°, de la Constitution n'implique pas que le législateur doive lui-même déterminer la sanction applicable lorsqu'il érige un comportement déterminé en manquement disciplinaire.

En cas de manquement disciplinaire, il appartient à l'autorité disciplinaire compétente d'infliger une sanction disciplinaire appropriée, en tenant compte des circonstances de l'espèce, conformément au statut disciplinaire applicable aux membres du personnel et aux principes généraux applicables en la matière.

B.13. L'ingérence que la loi attaquée entraîne dans l'exercice de la liberté syndicale et du droit de négociation collective est prévue par une loi et est suffisamment claire et prévisible.

La circonstance que l'offre de transport qui sera effectivement organisée en cas de grève est imprévisible ne découle pas de la loi attaquée, mais de la décision de chacun des membres du personnel des sociétés de chemins de fer de participer ou non à la grève. Il s'agit d'une conséquence logique du choix du législateur de ne pas mettre en place un service minimum en cas de grève dans le secteur du transport ferroviaire de personnes, mais d'organiser une offre de transport adaptée en fonction des effectifs disponibles. Contrairement à ce que les parties requérantes allèguent, cette circonstance ne signifie pas que l'ingérence dans l'exercice des droits en cause serait imprévisible.

Il appartient, le cas échéant, au juge compétent de contrôler la mise en œuvre des délégations précitées par les comités de direction d'Infrabel et de la SNCB et par le conseil d'administration de HR Rail, de même que les sanctions disciplinaires infligées en cas de manquement aux obligations prescrites par la loi attaquée.

B.14. Il convient d'examiner si les mesures litigieuses sont pertinentes et proportionnées au regard des objectifs poursuivis et, en particulier, si ces mesures, considérées isolément ou ensemble, n'atteignent pas la liberté syndicale ou le droit de négociation collective dans leur substance.

À cet effet, la Cour examine successivement le délai de préavis de grève minimal de huit jours ouvrables et l'obligation de déclaration préalable qui incombe à certains agents, les sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées en cas de manquement aux prescriptions de la loi attaquée et l'interdiction de contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée.

*Le délai de préavis de grève minimal de huit jours ouvrables et l'obligation de déclaration préalable qui incombe à certains agents*

B.15. Comme il est dit en B.2, la loi attaquée fixe un délai de préavis minimum de huit jours ouvrables entre le dépôt du préavis de grève et le début de la grève, en cas de grèves déclenchées dans le cadre de la procédure de préavis et de concertation à l'occasion de conflits sociaux conformément au statut syndical des Chemins de fer belges (article 114/2 de la loi du 23 juillet 1926). Elle prévoit également que, sauf motif valable dûment établi, les membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles opérationnelles essentielles dont la présence est prévue le jour de grève envisagé ont l'obligation de communiquer, au plus tard 72 heures avant le début du jour de grève, leur intention définitive de participer ou non au jour de grève (article 153/1, § 3, alinéa 1er), sous peine de sanction disciplinaire (article 153/1, § 3, alinéas 5 et 6).

B.16. Selon les travaux préparatoires, l'exigence d'un délai minimal de huit jours ouvrables entre le dépôt du préavis et le début de la grève « se justifie par le fait que les membres du personnel doivent bénéficier d'un délai de réflexion raisonnable entre le dépôt du préavis et la date limite de communication de leur déclaration d'intention fixée à 72 heures avant le jour de grève » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 12).

L'exposé des motifs précise également :

« Par ailleurs, il convient de laisser à la concertation sociale le temps nécessaire pour aboutir à un accord. Un délai de huit jours ouvrables semble à cet égard raisonnable, d'autant plus qu'il s'agit du délai actuellement fixé par le statut syndical des Chemins de fer belges » (*ibid.*).

En ce qui concerne l'obligation de déclaration préalable qui incombe aux agents relevant des catégories professionnelles concernées, les travaux préparatoires indiquent :

« Le 3<sup>e</sup> paragraphe de l'article 153bis oblige les membres du personnel à déclarer l'intention définitive de participer ou non au jour de grève 72 heures avant son commencement. Ce délai est déterminé en tenant compte des intérêts des usagers, lesquels doivent être informés des modalités du plan de transport appliqué 24 heures avant le commencement du jour de grève. Les Sociétés disposent donc en tout état de cause de 48 heures pour organiser le service » (*ibid.*, p. 15).

Le délai de quatre jours initialement prévu a été ramené à 72 heures, à la suite d'une observation de la section de législation du Conseil d'État :

« Le délai de quatre jours ouvrables, initialement prévu pour la déclaration d'intention, a été ramené à 72 heures en réponse à l'avis du Conseil d'État qui estimait que la déclaration d'intention intervenait trop tôt dans le processus de concertation faisant suite au dépôt du préavis. Ainsi, le délai fixé a été réduit tout en ménageant un délai de 48 heures aux Sociétés pour mettre en œuvre un plan de transport adapté et pour en communiquer les modalités aux usagers au plus tard 24 heures avant le commencement du jour de grève » (*ibid.*, pp. 15-16).

À cet égard, les travaux préparatoires mentionnent que « si les entreprises, sur la base de l'expérience opérationnelle, réussissent à réduire le délai de 72 heures, la loi pourra être adaptée en conséquence » (*ibid.*, p. 15).

Enfin, en ce qui concerne les grèves d'une durée de plusieurs jours, les travaux préparatoires indiquent :

« En réponse à l'avis du Conseil d'État et dans l'hypothèse d'une grève d'une durée de plusieurs jours couverts par le même préavis, les membres du personnel doivent informer, au plus tard 72 heures avant le premier jour de grève durant lequel leur présence est prévue, de leur intention définitive de participer ou non à la grève. Cette déclaration d'intention porte sur chacun des jours de grève durant lequel leur présence est prévue. Ceci permet aux membres du personnel de faire part, dans une seule déclaration, de leur intention pour chaque jour de grève, sans être obligés d'exprimer une même intention pour l'ensemble du mouvement de grève dans l'hypothèse où celui-ci durerait plusieurs jours ou serait réparti sur plusieurs semaines. Ceci permet également aux Sociétés d'adapter leur offre de transport au jour le jour de manière à organiser le service le plus adéquat possible en fonction du personnel disponible.

En réponse à l'avis du Conseil d'État, les membres du personnel peuvent également changer d'avis et modifier leur déclaration au plus tard 48 heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent travailler lors de ce jour de grève et au plus tard 72 heures avant chaque jour de grève à l'exception du premier jour s'ils souhaitent faire grève lors de ce jour de grève. En effet, il est compréhensible que les membres du personnel puissent avoir une opinion changeante quant à l'opportunité d'une grève lorsque celle-ci s'inscrit dans la durée. Dans cette optique, la possibilité est donnée aux membres du personnel de modifier leur déclaration à partir du deuxième jour de grève. Dans la mesure où la présence au travail des membres du personnel qui avaient initialement fait part de leur intention de faire grève ne ferait qu'augmenter les effectifs disponibles pour mettre en œuvre l'offre de transport adaptée, un délai réduit de 48 heures a été prévu. Le délai de 72 heures a été maintenu pour les membres du personnel qui décideraient de faire grève alors que leur présence au travail était prévue. Le même délai est donc fixé selon que l'intention de faire grève est exprimée au début ou durant le mouvement de grève. En effet, le désistement des membres du personnel dont l'intention initiale était de travailler pourrait avoir un impact négatif sur la mise en œuvre de l'offre de transport adaptée. Ceci pourrait avoir pour conséquence qu'il faille réaménager le plan de transport sur la base d'effectifs inférieurs, tout en continuant à assurer l'information au public au plus tard 24 heures avant le commencement de la grève » (*ibid.*, pp. 16-17).

B.17. Comme il est dit en B.7, la loi attaquée ne garantit pas des prestations minimales en cas de grève, mais tend à organiser une offre de transport adaptée en fonction des effectifs disponibles. Le délai minimal de préavis de grève de huit jours ouvrables et l'obligation, pour certains agents, de communiquer à l'avance leur intention de participer ou non à la grève dont le préavis a été préalablement déposé visent à permettre aux sociétés de chemins de fer de mettre en place, dans un laps de temps limité, une offre de transport adaptée qui présente toutes les garanties requises, notamment sur le plan de la sécurité. Ils permettent également à la SNCB de communiquer en temps utile à l'attention des usagers les modalités de cette offre de transport adaptée.

Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, l'inscription du délai de préavis de grève minimal de huit jours ouvrables dans la loi est bien nécessaire, et ce, même si le statut syndical des Chemins de fer belges prévoit déjà une obligation analogue. Il s'agit en effet de garantir la cohérence du mécanisme que la loi attaquée met en place.

Au regard des objectifs poursuivis, les deux mesures litigieuses sont pertinentes.

B.18.1. La Cour examine en même temps la proportionnalité des deux mesures litigieuses.

B.18.2. Tout d'abord, il y a lieu de constater que l'obligation de déclaration préalable s'applique aux seuls membres du personnel qui relèvent des catégories professionnelles opérationnelles essentielles et dont la présence est prévue le jour de grève envisagé. La circonstance que ces catégories sont susceptibles de comprendre un nombre élevé d'agents s'explique par les spécificités de l'organisation et des infrastructures du transport ferroviaire de personnes (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2650/003, pp. 18-19). Comme il est dit en B.11.1 et en B.13, il appartient aux comités de direction d'Infrabel et de la SNCB, en concertation et après avis du comité de pilotage, de déterminer ces catégories, conformément à l'article 153/1, § 2, alinéa 1er, de la loi du 23 juillet 1926.

B.18.3. Ensuite, la participation au service est volontaire, aucun système de réquisition n'étant instauré par la loi attaquée. Il s'ensuit que tous les membres du personnel conservent la possibilité de participer à la grève annoncée, y compris les agents relevant des catégories professionnelles précitées, à condition toutefois pour ceux-ci de communiquer leur intention au plus tard 72 heures à l'avance.

Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes dans l'affaire n° 6990, les membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles concernées dont la présence n'est pas prévue le jour de grève envisagé ne sont pas soumis à l'obligation de déclaration préalable (article 153/1, § 3, alinéa 1er), de sorte qu'ils conservent en toute hypothèse, y compris dans le cas d'un éventuel rappel, la possibilité de participer ou non à la grève.

À cet égard, les parties requérantes ne démontrent pas en quoi l'obligation de déclaration préalable pour les agents relevant des catégories professionnelles précitées empêcherait, en soi, les agents concernés de prendre librement une décision au sujet de leur participation ou non à la grève, eu égard notamment au régime de confidentialité prévu par la loi attaquée (article 151/1, § 3, alinéa 3, de la loi du 23 juillet 1926). Comme le précisent les travaux préparatoires cités en B.11.2, les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention doivent être établies de manière à ce que les membres du personnel puissent décider en toute liberté de faire grève ou de travailler.

B.18.4. Compte tenu de ce que la grève doit faire l'objet d'un préavis de huit jours ouvrables minimum, les membres du personnel soumis à l'obligation de déclaration préalable disposent d'un délai suffisant en vue de prendre une décision au sujet de leur participation à la grève, 72 heures avant celle-ci. L'articulation de ces deux délais permet en effet, d'une part, aux organisations syndicales d'informer les membres du personnel au sujet de la grève annoncée et des négociations collectives en cours et, d'autre part, aux membres du personnel de s'informer de leur propre initiative. Par ailleurs, une fois qu'ils ont communiqué leur déclaration d'intention, il est encore loisible à ces derniers, en cas de grève durable, de changer d'avis et de modifier leur déclaration, moyennant le respect des conditions prévues à l'article 153/1, § 3, alinéa 2, de la loi du 23 juillet 1926.

B.18.5. De surcroît, le législateur associe les organisations syndicales à la définition et à la mise en œuvre de l'offre de transport adaptée. La loi attaquée confie en effet un rôle consultatif au comité de pilotage visé à l'article 123 de la loi du 23 juillet 1926, qui est un organe paritairement composé de représentants des sociétés de chemins de fer et de représentants des organisations syndicales, pour déterminer les catégories professionnelles opérationnelles essentielles (article 153/1, § 2, alinéas 1er et 2, de la loi du 23 juillet 1926) et les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention (article 153/1, § 3, alinéas 3 et 4, de la même loi), ainsi qu'il est dit en B.11.

À cet égard, il y a lieu de constater que l'avis du comité de pilotage précité ne constitue pas une exigence purement formelle. En effet, les principes de bonne administration font obligation à l'autorité auteur de la décision de fonder celle-ci sur de justes motifs, ce qui implique qu'elle ne peut ignorer l'avis qui a été donné.

Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, les dispositions citées dans les moyens n'impliquent pas que les organisations syndicales doivent disposer d'un pouvoir de codécision en ce qui concerne l'offre de transport adaptée en cas de grève. Le législateur dispose en effet d'une marge d'appréciation en ce qui concerne la manière dont il entend associer les organisations représentatives des travailleurs à la définition et à la mise en œuvre de l'offre de transport adaptée en cas de grève.

B.18.6. En ce qui concerne le choix du législateur d'associer le comité de pilotage précité à la mise en œuvre de la loi attaquée, plutôt que la Commission paritaire nationale visée à l'article 115 de la loi du 23 juillet 1926, les travaux préparatoires énoncent :

« La détermination des catégories professionnelles opérationnelles considérées comme essentielles et la fixation des plans de transport susceptibles d'être appliqués constituent des mesures opérationnelles et organisationnelles. Il s'agit de mesures d'ordre intérieur prises afin d'organiser le service de la manière la plus adéquate possible en fonction des effectifs disponibles.

Indépendamment de la qualification de mesure d'ordre d'intérieur, la détermination des catégories professionnelles opérationnelles considérées comme essentielles et la fixation des plans de transport susceptibles d'être appliqués ne sont en tout état de cause pas soumises à la procédure de fixation du statut du personnel figurant aux articles 73 et suivants de la loi du 23 juillet 1926 relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges. Le projet de loi institue une compétence spécifique, qui déroge à la procédure d'élaboration du statut et de la réglementation. La Commission Paritaire Nationale n'est donc pas appelée à intervenir » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 14).

L'explication est analogue en ce qui concerne la détermination des modalités concrètes de communication des déclarations d'intention (*ibid.*, p. 18).

Par conséquent, le choix du législateur d'associer le comité de pilotage, et non la Commission paritaire nationale, à la mise en œuvre de la loi attaquée, n'est pas sans justification raisonnable.

B.18.7. La référence que les parties requérantes font à la loi du 19 août 1948 « relative aux prestations d'intérêt public en temps de paix », qui fait intervenir les commissions paritaires dans sa mise en œuvre, n'est pas pertinente, dès lors que cette loi s'applique au seul secteur privé et qu'elle porte sur « les mesures, prestations ou services à assurer [...] en vue de faire face à certains besoins vitaux » (article 1er, alinéa 1er, de la loi du 19 août 1948 précitée), ce qui correspond à la notion de service minimum.

B.19. Le délai minimal de préavis de grève de huit jours ouvrables et l'obligation de déclaration préalable qui incombe à certains agents n'entraînent donc pas une ingérence disproportionnée dans les droits des travailleurs concernés et, en particulier, ne font pas obstacle au dialogue social et à la concertation collective et n'atteignent pas la liberté syndicale et le droit de négociation collective dans leur substance.

B.20. Le second moyen dans l'affaire n° 6988 et le premier moyen dans l'affaire n° 6990 ne sont pas fondés en tant qu'ils portent sur le délai minimal de préavis de grève de huit jours ouvrables et l'obligation de déclaration préalable qui incombe à certains agents.

*Les sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées en cas de manquement aux prescriptions de la loi attaquée*

B.21. L'article 153/1, § 3, alinéas 5 et 6, de la loi du 23 juillet 1926 prévoit que les membres du personnel soumis à l'obligation de déclaration préalable s'exposent à une sanction disciplinaire lorsqu'ils négligent de communiquer leur intention de participer ou non au jour de grève dans les délais (alinéa 5) ou lorsqu'ils ne respectent pas leur intention déclarée, sauf motif valable dûment établi (alinéa 6).

B.22. Selon l'exposé des motifs, les sanctions prévues par la loi attaquée « sont nécessaires en vue d'éviter que le mécanisme de déclaration préalable soit contourné par des membres du personnel qui ne déclareraient pas leur intention en vue d'empêcher l'organisation du service ou qui ne respecteraient pas leur intention déclarée dans ce même but » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 9).

L'exposé des motifs indique également :

« L'absence de déclaration d'intention expose les membres du personnel à une sanction disciplinaire. Ce serait d'ailleurs le cas même si le projet de loi ne prévoyait pas la possibilité d'une telle sanction (à la différence de la situation en droit pénal, il n'est pas nécessaire que les faits qui peuvent être punis sur le plan disciplinaire soient repris explicitement par un texte), mais il a été jugé utile d'attirer l'attention des membres du personnel sur ce point. Si les membres du personnel ne procèdent pas à la déclaration, c'est toute l'efficacité du mécanisme qui pourrait être mise en cause, puisque les sociétés ne disposeraient pas d'un décompte adéquat des membres du personnel disponibles, permettant d'organiser le service de la manière la plus adéquate possible lors du jour de grève.

Sous réserve de la possibilité de modifier la déclaration prévue dans le cas des grèves s'étalant sur plusieurs jours, il est par ailleurs exigé que les membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles précitées respectent leur intention déclarée. Dans le cas contraire, il ne serait pas possible d'organiser le service le plus adéquat possible le jour de la grève puisque, d'une part, des membres du personnel qui ont déclaré leur intention de travailler pourraient ne pas se présenter au travail lors du jour de grève alors que leur présence avait été prévue, tandis que, d'autre part, des membres du personnel qui ont déclaré leur intention de ne pas travailler pourraient se présenter au travail lors du jour de grève alors que leur présence n'avait pas été prévue.

Le projet de loi prévoit donc que les membres du personnel qui ne respectent pas leur intention déclarée s'exposent à une sanction disciplinaire, sauf motif valable dûment établi tel que la force majeure ou la maladie » (*ibid.*, pp. 18-19).

B.23. Le système *sui generis* mis en place repose en premier lieu sur la possibilité de planifier l'offre de transport adaptée, sur la base des déclarations d'intention des agents concernés. Les sanctions disciplinaires attaquées ont dès lors pour but de garantir l'effectivité du mécanisme organisé par la loi attaquée. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, elles ne répriment pas l'exercice du droit de grève, mais le non-respect d'une obligation légale.

B.24.1. Selon les parties requérantes, le fait que les sanctions disciplinaires s'appliquent même si la grève annoncée n'a finalement pas lieu serait en contradiction avec l'objectif du législateur de favoriser la paix sociale. De même, le fait de sanctionner le travailleur qui avait déclaré son intention de participer à la grève, mais qui, finalement, se ravise serait en contradiction avec l'objectif d'offrir un service optimal en cas de grève.

B.24.2. Dès lors que la sanction disciplinaire litigieuse vise à faire en sorte que les agents concernés défèrent bien à leur obligation de déclaration préalable, à un moment où le dialogue social est en cours et où la survenance de la grève demeure incertaine, la question de savoir si la grève annoncée aura lieu ou non, n'est pas pertinente. Ainsi, dans l'hypothèse où la grève annoncée n'a finalement pas lieu, il n'est pas sans justification raisonnable que l'agent qui a négligé de remettre sa déclaration d'intention alors qu'il en avait l'obligation s'expose à une sanction disciplinaire, conformément à l'article 153/1, § 3, alinéa 5, de la loi du 23 juillet 1926. Du reste, il convient de constater que, lorsque la grève annoncée n'a pas lieu, il est par définition impossible que les agents ayant remis une déclaration soient considérés comme ne respectant pas leur intention déclarée et, en conséquence, qu'ils se voient infliger une sanction disciplinaire sur la base de l'article 153/1, § 3, alinéa 6, de la loi précitée.

B.24.3. Enfin, les sanctions disciplinaires, qui visent à prévenir et à réprimer les manquements aux obligations qui résultent de la loi attaquée, sont distinctes du paiement ou non de la rémunération, qui dépend de la circonstance que l'agent concerné a effectivement travaillé ou non le jour de grève (article 153/1, § 3, alinéas 7 et 8, de la loi du 23 juillet 1926).

Il résulte d'une lecture *a contrario* de l'article 153/1, § 3, alinéa 8, 2°, de la loi précitée que le membre du personnel qui se présente sur son lieu de travail et qui est autorisé à effectuer son service - ce qui, comme le précise le Conseil des ministres, ne constitue pas, dans les circonstances visées, un droit subjectif pour l'agent, mais dépend de la possibilité pour le chef de service d'intégrer l'agent dans le dispositif mis en place le jour de grève -, alors qu'il n'avait pas déclaré son intention de travailler le jour de grève, perçoit sa rémunération.

B.24.4. La possibilité d'infliger des sanctions disciplinaires en cas de manquement aux prescriptions de la loi attaquée est pertinente et n'entraîne pas d'ingérence disproportionnée dans les droits des travailleurs concernés au regard des objectifs poursuivis.

B.25. Il est toutefois disproportionné, au regard des objectifs poursuivis, de considérer comme un manquement disciplinaire le fait pour un agent de ne pas communiquer son intention de ne pas participer à la grève, et, partant, de travailler.

B.26.1. Le second moyen dans l'affaire n° 6988, en sa première branche, et le premier moyen dans l'affaire n° 6990, en sa première branche, sont dès lors fondés en ce qu'ils visent la possibilité d'infliger une sanction disciplinaire lorsque l'agent concerné ne communique pas son intention de ne pas participer au jour de grève.

Il y a dès lors lieu d'annuler les mots « ou non » dans l'article 153/1, § 3, alinéa 5, de la loi du 23 juillet 1926.

B.26.2. Pour le surplus, le second moyen dans l'affaire n° 6988 et le premier moyen dans l'affaire n° 6990 ne sont pas fondés en tant qu'ils portent sur les sanctions disciplinaires susceptibles d'être infligées en cas de manquement aux prescriptions de la loi attaquée.

*L'interdiction de contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée*

B.27.1. L'article 153/1, § 5, de la loi du 23 juillet 1926 interdit aux membres du personnel de prendre des mesures visant à contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée et, en particulier, de bloquer l'accès aux lieux de travail pour les membres du personnel qui souhaitent travailler, de recourir à une quelconque violence physique ou matérielle à leur rencontre ou à l'encontre des usagers, et d'empêcher l'utilisation des outils de travail et infrastructures.

B.27.2. L'exposé des motifs justifie cette interdiction comme suit :

« Le service ne pourrait être organisé efficacement si certains membres du personnel se rendaient coupables de voies de fait à l'encontre de leurs collègues, des usagers ou des outils de travail. Le projet de loi impose dès lors aux membres du personnel de ne pas contrarier la fourniture du service garanti et se réfère explicitement aux comportements illicites les plus à même d'empêcher la fourniture d'un tel service. Ces comportements sont du reste déjà sanctionnés en jurisprudence et l'article 406 du Code pénal punit d'ailleurs celui qui aura méchamment entravé la circulation ferroviaire » (*Doc. parl.*, Chambre, 2016-2017, DOC 54-2650/001, p. 10).

Dans son avis sur l'avant-projet de loi devenu la loi attaquée, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« Le dispositif de l'article 153*bis*, § 5, en projet, de la loi du 23 juillet 1926 approfondit également l'immixtion de l'avant-projet de loi dans l'exercice du droit à l'action collective comme support du droit à la négociation collective, en ce qu'il impose aux grévistes de s'abstenir de bloquer l'accès aux lieux de travail pour les membres du personnel qui souhaitent travailler ainsi que de restreindre l'utilisation des outils de travail et infrastructures, à savoir concrètement organiser des piquets de grève même pacifiques.

[...]

[...] L'obligation faite de s'abstenir, sans limite, de recourir à des piquets de grève même pacifiques pour empêcher les non-grévistes - et le cas échéant les usagers des Chemins de fer - d'accéder aux lieux et aux outils de travail, renforce la restriction par ailleurs apportée au droit à l'action collective par l'information que doit donner le membre du personnel de son intention définitive de participer ou non à la grève. Il va sans dire qu'une grève perd, par définition, une partie de son sens et donc de son impact si plus aucune action - fut-ce de sensibilisation - ne peut être menée de manière utile par les grévistes à l'égard des non-grévistes et même des usagers du service quant au bien-fondé de leurs revendications » (*ibid.*, pp. 43-45).

L'exposé des motifs ajoute dès lors à ce sujet :

« En réponse à l'avis du Conseil d'État, l'expression ' restreindre l'utilisation des outils de travail et infrastructures ' a été remplacée par l'expression ' empêcher l'utilisation des outils de travail et infrastructures ' et ce, afin d'insister sur le fait que le projet de loi ne porte aucunement atteinte à la possibilité pour les membres du personnel d'organiser des piquets de grève pacifiques ou autres actions de sensibilisation à condition que l'accès aux outils et infrastructures soit garanti pour des raisons évidentes de sécurité » (*ibid.*, p. 20).

B.28. Il ressort des travaux préparatoires que l'interdiction consacrée par la disposition précitée concerne les mesures qui visent à contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée, ce qui inclut le blocage de l'accès aux lieux de travail, des outils de travail et des infrastructures, ainsi que les actes violents à l'encontre des membres du personnel qui souhaitent travailler ou à l'encontre des usagers, mais qu'elle ne porte pas préjudice à la possibilité d'organiser des piquets de grève pacifiques ou d'autres actions de sensibilisation pacifiques.

Cette interdiction est pertinente au regard des objectifs mentionnés en B.1.2, dès lors qu'elle tend à permettre la fourniture d'une offre de transport adaptée en cas de grève.

B.29. Si, comme le soutiennent les parties requérantes, il est de la nature même de la grève de perturber le fonctionnement normal de l'entreprise concernée, il reste que le mécanisme qu'instaure la loi attaquée vise à permettre la fourniture d'une offre de service adaptée, compte tenu des agents disponibles qui, sur une base volontaire, ont choisi de ne pas participer à la grève, dans un service public qui est d'une importance primordiale, tel que le transport ferroviaire de personnes. Dans ce contexte, une interdiction de bloquer ou d'entraver le fonctionnement des infrastructures de transport est une mesure pertinente en vue de réaliser l'objectif poursuivi.

L'interdiction prévue à l'article 153/1, § 5, de la loi du 23 juillet 1926 n'empêche pas les travailleurs grévistes d'organiser des piquets de grève pacifiques, en vue de convaincre les autres travailleurs de rejoindre le mouvement de grève en cours. Par ailleurs, les organisations syndicales peuvent s'employer à convaincre les membres du personnel qui relèvent des catégories professionnelles opérationnelles essentielles de rejoindre la grève jusqu'à 72 heures avant le jour de grève.

B.30. En conséquence, l'interdiction de contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée n'entraîne pas une ingérence disproportionnée dans les droits des travailleurs concernés.

B.31. Sous réserve de ce qui est mentionné en B.29, le second moyen dans l'affaire n° 6988 et le premier moyen dans l'affaire n° 6990 ne sont pas fondés en tant qu'ils portent sur l'interdiction de contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée.

*En ce qui concerne l'obligation de standstill consacrée par l'article 23 de la Constitution (premier moyen dans l'affaire n° 6988 et deuxième moyen dans l'affaire n° 6990)*

B.32.1. La partie requérante dans l'affaire n° 6988 prend un premier moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution par l'article 2 de la loi attaquée, en ce qu'il instaure un délai de préavis de grève minimum de huit jours ouvrables que doivent respecter les organisations syndicales préalablement à toute grève dans les chemins de fer, alors qu'auparavant, le principe et le délai de préavis de grève faisaient l'objet d'un *gentlemen's agreement*, dépourvu de valeur contraignante, conclu entre les organisations représentatives des employeurs et les organisations syndicales représentatives. Selon elle, en excluant du champ de la négociation collective un élément essentiel de l'action collective, la disposition attaquée porte atteinte au droit de négociation collective.

B.32.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6990 prennent un deuxième moyen de la violation, par les articles 2 à 4 de la loi attaquée, de l'article 23 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec les articles 3, 8, 10 et 11 de la Convention n° 87 de l'OIT, avec l'article 4 de la Convention n° 98 de l'OIT, avec l'article 5 de la Convention n° 154 de l'OIT, avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi qu'avec les principes généraux de la sécurité juridique et de la confiance légitime dans l'administration et avec l'obligation de *standstill*. Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées entraînent un recul significatif et non justifié dans la protection du droit de négociation collective.

Le moyen comporte trois branches, qui concernent respectivement : l'obligation pour certains agents d'informer, au plus tard 72 heures avant le début de la grève, de leur intention définitive de participer ou non à celle-ci, sous peine de sanction disciplinaire, et l'interdiction faite aux membres du personnel de contrarier la fourniture de l'offre de transport adaptée (première branche); la détermination des catégories professionnelles concernées en concertation et après avis du comité de pilotage, sans précision en ce qui concerne la manière dont cet avis sera pris en compte (deuxième branche); le délai de préavis de grève minimum de huit jours ouvrables (troisième branche).

B.33. L'article 23, alinéas 2 et 3, 1°, de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection du droit de négociation collective offert par la législation applicable, sans qu'il existe pour ce faire des motifs d'intérêt général.

Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les dispositions attaquées constituent un recul significatif du niveau de protection du droit de négociation collective, il suffit de constater que les mesures introduites par la loi attaquée en vue d'organiser la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève, compte tenu des effectifs disponibles, reposent sur des motifs d'intérêt général, mentionnés en B.8.

Le contrôle des dispositions attaquées au regard des autres dispositions citées dans le deuxième moyen dans l'affaire n° 6990 ne conduit pas à une autre conclusion.

B.34. Le premier moyen dans l'affaire n° 6988 et le deuxième moyen dans l'affaire n° 6990 ne sont pas fondés.

*En ce qui concerne le principe de légalité (troisième moyen dans l'affaire n° 6990)*

B.35. Le troisième moyen dans l'affaire n° 6990 concerne la violation, par les articles 2 à 4 de la loi attaquée, des articles 10, 11, 23, 26 et 27 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 33, 37, 105, 106 et 108 de la Constitution, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Protocole additionnel n° 12 à la Convention précitée, avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (lire : Pacte international relatif aux droits civils et politiques), ainsi qu'avec le principe de légalité.

Selon les parties requérantes, le législateur a méconnu le principe de légalité consacré par les dispositions citées dans le moyen, en ce qu'il n'a pas réglé des aspects essentiels de la loi attaquée (sanctions, modalités de communication des déclarations d'intention, traitement des déclarations), et a conféré une délégation trop large aux directions des sociétés de chemin de fer.

B.36. Le moyen concerne en substance la violation du principe de légalité. Comme il est dit en B.10 à B.13, les délégations critiquées portent sur l'exécution de mesures dont l'objet a été déterminé par le législateur et sont compatibles avec le principe de légalité.

B.37. Le troisième moyen dans l'affaire n° 6990 n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le principe de légalité et le droit au respect de la vie privée (quatrième moyen dans l'affaire n° 6990)*

B.38. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 6990 est pris de la violation par les articles 2 à 4 de la loi attaquée des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 33, 37, 105, 106 et 108 de la Constitution, avec les articles 8 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Protocole additionnel n° 12 à la Convention précitée, avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (lire : Pacte international relatif aux droits civils et politiques), avec l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 16, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, avec l'article 9 du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) » (ci-après : le RGPD), ainsi qu'avec le principe de légalité.

Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées violent le principe de légalité applicable en matière de droit au respect de la vie privée, dès lors qu'elles instaurent un mécanisme de déclaration d'intention qui nécessite le traitement de données à caractère personnel, sans en régler des aspects essentiels et en laissant une grande latitude au conseil d'administration de HR Rail pour fixer les modalités de la déclaration d'intention et décider de l'utilisation qui sera faite des données ainsi recueillies (première branche). Elles violent également l'article 9 du RGPD dès lors que le législateur ne peut pas se prévaloir d'un motif d'intérêt public important et que la législation attaquée ne prévoit pas de mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits des personnes concernées (seconde branche).

B.39. Il ressort de la requête que la première branche du moyen concerne exclusivement l'exigence de légalité formelle, contenue dans l'article 22 de la Constitution, en matière de droit au respect de la vie privée. La Cour limite dès lors son examen dans cette mesure.

B.40.1. L'article 22 de la Constitution dispose :

« Chacun a droit au respect de sa vie privée et familiale, sauf dans les cas et conditions fixés par la loi.

La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent la protection de ce droit ».

B.40.2. L'article 9 du RGPD concerne le traitement portant sur des catégories particulières de données à caractère personnel :

« 1. Le traitement des données à caractère personnel qui révèle l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, les convictions religieuses ou philosophiques ou l'appartenance syndicale, ainsi que le traitement des données génétiques, des données biométriques aux fins d'identifier une personne physique de manière unique, des données concernant la santé ou des données concernant la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle d'une personne physique sont interdits.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'une des conditions suivantes est remplie :

a) la personne concernée a donné son consentement explicite au traitement de ces données à caractère personnel pour une ou plusieurs finalités spécifiques, sauf lorsque le droit de l'Union ou le droit de l'État membre prévoit que l'interdiction visée au paragraphe 1 ne peut pas être levée par la personne concernée;

b) le traitement est nécessaire aux fins de l'exécution des obligations et de l'exercice des droits propres au responsable du traitement ou à la personne concernée en matière de droit du travail, de la sécurité sociale et de la protection sociale, dans la mesure où ce traitement est autorisé par le droit de l'Union, par le droit d'un État membre ou par une convention collective conclue en vertu du droit d'un État membre qui prévoit des garanties appropriées pour les droits fondamentaux et les intérêts de la personne concernée;

c) le traitement est nécessaire à la sauvegarde des intérêts vitaux de la personne concernée ou d'une autre personne physique, dans le cas où la personne concernée se trouve dans l'incapacité physique ou juridique de donner son consentement;

d) le traitement est effectué, dans le cadre de leurs activités légitimes et moyennant les garanties appropriées, par une fondation, une association ou tout autre organisme à but non lucratif et poursuivant une finalité politique, philosophique, religieuse ou syndicale, à condition que ledit traitement se rapporte exclusivement aux membres ou aux anciens membres dudit organisme ou aux personnes entretenant avec celui-ci des contacts réguliers en liaison avec ses finalités et que les données à caractère personnel ne soient pas communiquées en dehors de cet organisme sans le consentement des personnes concernées;

e) le traitement porte sur des données à caractère personnel qui sont manifestement rendues publiques par la personne concernée;

f) le traitement est nécessaire à la constatation, à l'exercice ou à la défense d'un droit en justice ou chaque fois que des juridictions agissent dans le cadre de leur fonction juridictionnelle;

g) le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public important, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée;

h) le traitement est nécessaire aux fins de la médecine préventive ou de la médecine du travail, de l'appréciation de la capacité de travail du travailleur, de diagnostics médicaux, de la prise en charge sanitaire ou sociale, ou de la gestion des systèmes et des services de soins de santé ou de protection sociale sur la base du droit de l'Union, du droit d'un État membre ou en vertu d'un contrat conclu avec un professionnel de la santé et soumis aux conditions et garanties visées au paragraphe 3;

i) le traitement est nécessaire pour des motifs d'intérêt public dans le domaine de la santé publique, tels que la protection contre les menaces transfrontalières graves pesant sur la santé, ou aux fins de garantir des normes élevées de qualité et de sécurité des soins de santé et des médicaments ou des dispositifs médicaux, sur la base du droit de l'Union ou du droit de l'État membre qui prévoit des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits et libertés de la personne concernée, notamment le secret professionnel;

j) le traitement est nécessaire à des fins archivistiques dans l'intérêt public, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, conformément à l'article 89, paragraphe 1, sur la base du droit de l'Union ou du droit d'un État membre qui doit être proportionné à l'objectif poursuivi, respecter l'essence du droit à la protection des données et prévoir des mesures appropriées et spécifiques pour la sauvegarde des droits fondamentaux et des intérêts de la personne concernée.

3. Les données à caractère personnel visées au paragraphe 1 peuvent faire l'objet d'un traitement aux fins prévues au paragraphe 2, point h), si ces données sont traitées par un professionnel de la santé soumis à une obligation de secret professionnel conformément au droit de l'Union, au droit d'un État membre ou aux règles arrêtées par les organismes nationaux compétents, ou sous sa responsabilité, ou par une autre personne également soumise à une obligation de secret conformément au droit de l'Union ou au droit d'un État membre ou aux règles arrêtées par les organismes nationaux compétents.

4. Les États membres peuvent maintenir ou introduire des conditions supplémentaires, y compris des limitations, en ce qui concerne le traitement des données génétiques, des données biométriques ou des données concernant la santé ».

B.41.1. En ce qui concerne la première branche, l'exigence de légalité formelle contenue dans l'article 22 de la Constitution n'exclut pas toute délégation.

B.41.2. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

B.41.3. Comme il est dit en B.11.3, le législateur a fixé non seulement l'objet de la délégation, mais aussi les éléments essentiels de celle-ci. En effet, le législateur attribue au conseil d'administration de HR Rail le pouvoir de déterminer les modalités concrètes de la communication des déclarations, mais il établit aussi la formalité préalable que constitue l'avis du comité de pilotage et prévoit que le traitement de ces déclarations est confidentiel, dans le seul but d'organiser le service en fonction des effectifs disponibles lors du jour de grève. Il s'ensuit que la disposition attaquée est compatible avec l'exigence de légalité formelle consacrée par l'article 22 de la Constitution.

B.42. En ce qui concerne la seconde branche, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la question de savoir si les données collectées dans le cadre de la mise en œuvre de la loi attaquée ont ou non un caractère sensible au sens de l'article 9, paragraphe 1, du RGPD, il suffit de constater que la collecte de telles données est « nécessaire pour des motifs d'intérêt public important », conformément à l'article 9, paragraphe 2, g), du RGPD, à savoir l'organisation d'une offre de transport adaptée en cas de grève.

À cet égard, la loi attaquée prévoit expressément que les déclarations d'intention sont traitées de manière confidentielle, dans le seul but d'organiser le service en fonction des effectifs disponibles lors du jour de grève. Le conseil d'administration de HR Rail doit par ailleurs déterminer les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention, après avis du comité de pilotage, comme il est dit en B.11.2. Il s'agit de mesures appropriées et spécifiques pour sauvegarder les droits fondamentaux des personnes concernées, au sens de l'article 9, paragraphe 2, g), du RGPD. Par ailleurs, dans le silence de la loi attaquée, les garanties ordinaires en matière de protection des données à caractère personnel, et notamment le RGPD, s'appliquent de plein droit. Il en résulte que la loi attaquée ne porte pas atteinte au droit au respect de la vie privée et au droit à la protection des données à caractère personnel des personnes concernées.

B.43. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 6990, en ses deux branches, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination (cinquième moyen dans l'affaire n° 6990)*

B.44. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 6990 porte sur la violation, par les articles 2 à 4 de la loi attaquée, des articles 10, 11, 23, 26 et 27 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 11 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Protocole additionnel n° 12 à la Convention précitée, avec l'article 6 de la Charte sociale européenne révisée, avec l'article 8 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, avec les articles 22 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 3, 8, 10 et 11 de la Convention n° 87 de l'OIT, avec l'article 4 de la Convention n° 98 de l'OIT, avec l'article 5 de la Convention n° 154 de l'OIT, ainsi qu'avec le principe de légalité.

La première branche concerne la différence de traitement entre les agents qui se présentent sur le lieu de travail un jour de grève, selon qu'ils avaient annoncé ou non leur intention de travailler. Les premiers ont la garantie de pouvoir travailler alors que les seconds sont assimilés à des agents grévistes et s'exposent à une sanction disciplinaire.

La deuxième branche porte sur l'identité de traitement entre, d'une part, les agents qui ont communiqué leur intention de participer à la grève et qui se présentent sur leur lieu de travail le jour de la grève et, d'autre part, ceux qui ont communiqué leur intention de ne pas participer à la grève et qui ne se présentent pas sur leur lieu de travail le jour de la grève, en ce que ces deux catégories s'exposent à une sanction disciplinaire.

La troisième branche concerne la différence de traitement entre, d'une part, les agents qui ont pris la décision de participer à la grève plus de 72 heures avant la fin du préavis et qui ont pu remplir la déclaration d'intention prévue et, d'autre part, ceux qui ont pris la décision de participer à la grève moins de 72 heures avant la fin du préavis et qui n'ont dès lors pas pu remplir la déclaration d'intention. Seuls les premiers peuvent exercer librement leur droit de grève, alors que les seconds s'exposent à une sanction disciplinaire.

La quatrième branche concerne la différence de traitement entre, d'une part, les membres de la direction des sociétés Infrabel et SNCB siégeant au sein de la Commission paritaire nationale et, d'autre part, les représentants des organisations syndicales y siégeant également, en ce que la première de ces catégories détermine les catégories professionnelles opérationnelles considérées comme essentielles alors que la seconde catégorie ne donne qu'un avis dans le cadre du comité de pilotage.

La cinquième branche porte sur la différence de traitement entre, d'une part, les membres du conseil d'administration de HR Rail et, d'autre part, les représentants des organisations syndicales siégeant au sein de la Commission paritaire nationale et du comité de pilotage, en ce que la première catégorie détermine les modalités concrètes de communication des déclarations d'intention alors que la seconde catégorie ne peut rendre qu'un avis dans le cadre du comité de pilotage.

La sixième branche concerne la différence de traitement entre les membres du personnel, selon que leur fonction est considérée ou non comme relevant d'une catégorie professionnelle opérationnelle essentielle afin de fournir aux usagers une offre de transport adaptée en cas de grève, ces catégories n'étant pas déterminées de manière objective par la loi attaquée.

La septième branche concerne la différence de traitement entre les membres du personnel faisant partie d'une catégorie professionnelle essentielle, selon que leur présence est prévue ou non le jour de grève envisagé, et qui sont alors rappelés en remplacement moins de 72 heures avant la grève en vertu de la réglementation propre aux Chemins de fer, en ce que la première catégorie peut exercer son droit de grève alors que la seconde en est privée, puisqu'elle ne peut plus valablement introduire de déclaration d'intention.

La huitième branche concerne la différence de traitement entre les usagers des chemins de fer, selon qu'ils peuvent bénéficier ou non des plans de transport élaborés lors des jours de grève, en ce que seule la première catégorie peut exercer son droit à la mobilité alors que la seconde en est privée.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 6990 font valoir que les différences et identités de traitement dénoncées ne sont pas raisonnablement justifiées.

B.45. Il ressort de la requête que le moyen porte exclusivement sur la compatibilité de l'article 4 de la loi attaquée avec le principe d'égalité et de non-discrimination. La Cour limite dès lors son examen dans cette mesure.

B.46. En ce qui concerne les trois premières branches, les différences de traitement et l'identité de traitement dénoncées sont raisonnablement justifiées. Il est en effet pertinent de prévoir que les agents qui ne respectent pas les obligations que la loi attaquée met à leur charge peuvent faire l'objet d'une sanction disciplinaire, et non les agents qui défèrent à ces obligations.

B.47. En ce qui concerne les quatrième et cinquième branches, les différences de traitement dénoncées sont raisonnablement justifiées par les positions différentes des organes comparés. En n'accordant pas un pouvoir de cogestion aux représentants des organisations syndicales siégeant au sein de la Commission paritaire nationale, mais en leur permettant de faire valoir un avis, par le truchement du comité de pilotage, le législateur n'a pas agi sans justification raisonnable, comme il est dit en B.18.5.

B.48. En ce qui concerne la sixième branche, la différence de traitement dénoncée repose sur un critère objectif, à savoir le caractère essentiel de la fonction que les membres du personnel exercent au regard de la fourniture aux usagers d'une offre de transport adaptée en cas de grève. Ce critère est pertinent eu égard aux objectifs poursuivis et, en particulier, à la volonté du législateur d'assurer la continuité du service public du transport ferroviaire en cas de grève, en fonction des effectifs disponibles. La différence de traitement ne produit par ailleurs pas des effets disproportionnés, comme il est dit en B.18.

B.49. En ce qui concerne la septième branche, il y a lieu de constater que l'obligation de déclaration préalable ne s'applique qu'aux membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles opérationnelles essentielles dont la présence est prévue le jour de grève envisagé. Il en résulte que les membres du personnel appartenant aux catégories professionnelles opérationnelles essentielles dont la présence n'est pas prévue le jour de grève envisagé conservent le droit de rejoindre le mouvement de grève, comme il est dit en B.18.3. La différence de traitement dénoncée est donc inexistante.

B.50. En ce qui concerne la huitième branche, la différence de traitement dénoncée découle inévitablement de la circonstance qu'en cas de grève, l'offre de transport est amoindrie, de sorte que certains usagers ne peuvent bénéficier de l'offre de transport. Cette différence de traitement n'est pas imputable à la loi attaquée.

B.51. Le cinquième moyen dans l'affaire n° 6990, en ses huit branches, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les mots « ou non » dans l'article 153/1, § 3, alinéa 5, de la loi du 23 juillet 1926 « relative à la SNCB et au personnel des Chemins de fer belges », tel qu'il a été inséré par l'article 4 de la loi du 29 novembre 2017 « relative à la continuité du service de transport ferroviaire de personnes en cas de grève »;

- sous réserve de ce qui est mentionné en B.29, rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 mai 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût